

Kartläggning om skälig levnadsnivå

Överensstämmelse mellan SOSFS 2003:5
och kommunernas styrdokument för
ekonomiskt bistånd

Du får gärna citera Socialstyrelsens texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Socialstyrelsen har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

ISBN 978-91-86885-94-6
Artikelnr 2012-1-24

Publicerad www.socialstyrelsen.se, januari 2012

Förord

Socialstyrelsen har i regleringsbrev för år 2011 fått uppdraget att kartlägga kommunernas styrdokument beträffande beviljande av ekonomiskt bistånd, såväl försörjningsstödet som ekonomiskt bistånd till livsföring i övrigt. I uppdraget har ingått att analysera hur styrdokumenten förhåller sig till Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2033:5.

Analysen ska enligt uppdraget särskilt inriktas på hur begreppet skälig levnadsnivå tolkas i styrdokumenten. I uppdraget ingår också att analysera huruvida kommunernas riktlinjer har förändrats över tid.

Uppdraget har av Socialstyrelsen tolkats som ett behov av att klarlägga hur följsamheten med Socialstyrelsens rekommendationer är generellt i kommunernas styrdokument. Finns det tecken på att det blivit restriktivare tolkningar och styrningar i kommunernas handläggning av ekonomiskt bistånd? Begreppet skälig levnadsnivå och tolkning av detta i kommunerna kan ha betydelse för huruvida ekonomiskt bistånd i handläggningen bedöms jämlikt över riket.

Socialstyrelsen har även särskilt tittat på hur barnperspektivets tillämpning framträder i styrdokumenten. En tillsynsinsats inom ekonomiskt bistånd i en region i Västsverige ger en komplettering till den kartläggning och analys som har genomförts inom ramen för detta uppdrag.

Socialstyrelsen har inte kunnat finna några större avvikelser generellt från de allmänna råden om ekonomiskt bistånd eller förändring över tid, men är fortsatt bekymrad över att riksnormen inte kan anses uppfylla en skälig levnadsnivå i alla delar. Barnperspektivet kan inte sägas genomsyra handläggningen av ekonomiskt bistånd i det allra flesta kommuner.

Projektledare för uppdraget har varit utredaren Elis Envall.

Texterna i s.k. faktarutor är direkta citat från granskade kommuners styrdokument. Socialstyrelsen har valt att inte ange namnen på de kommuner vars styrdokument har granskats och analyserats.

Håkan Ceder

Ställföreträdande generaldirektör

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Bakgrund</i>	11
Uppdraget	11
Socialstyrelsens rekommendationer	11
Begreppet skälig levnadsnivå	11
Barnperspektivet	13
Rättsutredning	13
Tillsyn i tio kommuner och stadsdelar	14
<i>Hinder och metodproblem</i>	15
Andra normativa beståndsdelar för handläggning	15
Omfattande material	16
Variationer	16
Vad ska analyseras?	16
Förändring över tid	17
Årtal för aktuella styrdokument	17
Avsedd tidsperiod	17
Tolkningssvårigheter	17
När vissa variabler eller behov saknas	18
Exemplet faktiska kostnader	18
<i>Genomförande</i>	19
Insamling	19
Metod	19
Material	19
Analys i två steg	20
Initial granskning	20
Urval av kommuner för fördjupad analys	20
Kvalitet	20
Val av variabler för fördjupad analys	21
Valda variabler	21
Tillvägagångssätt för den fördjupande analysen	23
<i>Resultat</i>	25
Allmänna observationer	25
Två huvudtyper av styrdokument	26
Begreppet rätten till bistånd	26
Skälig levnadsnivå	27
Lokala styrdokument om skälig levnadsnivå	27

Slutsats	28
Överensstämmelser och avvikelser – allmänt	28
Osäkerheter	28
Samhällsutvecklingen	29
Sammantagen överensstämmelse med SOSFS 2003:5	29
Skillnader mellan kommuner av olika storlek?	30
Variabler som överensstämmer med SOSFS	32
Boendekostnad	32
Norm högre nivå	34
Norm lägre nivå	35
Variabler som avviker från SOSFS 2003:5	36
Arbetsresor	36
Spädbarnsutrustning	37
Variabler som delvis avviker från SOSFS	37
Glasögon	37
Hyresskulder/vräkning – barnperspektiv	38
Tv-inköp vid hemutrustning	38
Val av inköpsställe	39
Umgängesresor	39
Variabler som ofta inte anges i styrdokument	41
Avgift för bostadsförmedling	41
Riksnormen beräknas till en högre nivå vid utsatthet för brott	41
Identitetshandling	42
Dator och Internet	42
Jämförelser med resultat av tillsynen	43
Slutsatser om resultaten	44
<i>Förändring över tid?</i>	<i>46</i>
Metod	46
Resultat	46
Skälig levnadsnivå	46
Övriga variabler	46
Kostnadsutvecklingen	47
Slutsats	49
<i>Barnperspektivet</i>	<i>50</i>
Bakgrund	50
Varför vräks fortfarande barn?	50
Tillsyn i tio kommuner och stadsdelar	51
Barnperspektivet i styrdokument	51
Översiktligt om barnperspektivet i riktlinjer	51
Samlade intryck av den fördjupade analysen	52
Slutsats	54
<i>Referenser</i>	<i>55</i>
<i>Bilaga 1 – Tillsynsrapporter</i>	<i>57</i>

Sammanfattning

I denna rapport redovisas Socialstyrelsens uppdrag att kartlägga kommuners styrdokument avseende deras handläggning av ekonomiskt bistånd. Kartläggningen fokuserar begreppet skälig levnadsnivå samt förändring över tid när det rör överensstämmelsen med Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5. Uppdraget lämnades till Socialstyrelsen i regleringsbrev för år 2011.

Själva begreppet skälig levnadsnivå är en återkommande fråga i rapporten. Det framstår som problematiskt då det inte kan definieras på ett generellt sätt [1]. Till stor del saknas konkreta tolkningar och närmare preciseringar i såväl lagstiftning, förarbeten och allmänna råd som i de lokala riktlinjerna.

Kartläggningen kompletteras av en regional tillsyn. Dessutom har, inom ramen för uppdraget, en rättsutredning gjorts, som visar att rättsläget i stort är oförändrat sedan år 2003.

Generella svårigheter och begränsningar

Rapporten kan bara ge en mycket begränsad bild av hur kommunerna tolkar begreppet skälig levnadsnivå, i och med att enbart lokala riktlinjer och dokument har granskats. Detsamma gäller huruvida följsamheten mot Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd får genomslag i den faktiska handläggningen. Många andra faktorer påverkar tolkning och handläggning. Tiden har varit alltför begränsad och inte tillåtit en analys som kan ge tydliga svar. Andra hinder i kartläggningen har varit att vissa variabler inte inkluderats över huvud taget i de lokala styrdokumenterna, varför det inte varit möjligt att analysera deras effekt och betydelse.

Genomförande

245 kommuner besvarade begäran om att sända in aktuella, gällande riktlinjer, vilket motsvarar 85 procent av kommunerna. Två procent av kommunerna har inte egna styrdokument.

Analysen genomfördes i två steg, dels en initial granskning där materialet översiktligt granskades, dels en fördjupad analys i ett begränsat urval av kommuner som levererat styrdokumenterna i digital form. Urvalet av styrdokument som skulle granskas i den fördjupade analysen gjordes slumpmässigt med tio procent av kommunerna. Det faktum att urvalet är starkt begränsat, tillsammans med andra faktorer, gör att Socialstyrelsen bedömer att det finns stora risker med att generalisera resultaten till riksnivå. Utifrån den initiala granskningen och bedömning av vad som borde vara av särskild vikt att analysera, valdes 39 olika variabler ut från Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5. Utöver dessa variabler granskades särskilt behandlingen i styrdokumenterna av: *barnperspektivet*, begreppen

skälig levnadsnivå och rätten till bistånd samt hur frågan om dator/Internet anses ingå i skälig levnadsnivå.

Det finns ett antal osäkerheter i denna kartläggning och det går inte att säkert uttala sig om i vad mån de lokala styrdokumentet totalt sett överensstämmer eller avviker från Socialstyrelsens allmänna råd. Sammantaget föreligger det inte en allmän avvikelse från SOSFS 2003:5 och någon allmän restriktivitet präglar inte de lokala styrdokumentet.

Riktlinjerna i styrdokumentet uppvisar stora skillnader vad gäller omfång, detaljeringsgrad och struktur, likaså när det gäller inriktning och betoning av vad som framträder som mest väsentligt. Omfånget varierar mellan i många fall ett 20-tal sidor till över 85 sidor. Styrdokumentet synes kunna delas in i två huvudkategorier där den ena mer betonar kraven på den enskilde medan den andra kategorin betonar kraven på att handläggningen tillvaratar den enskildes intressen.

Den fördjupade analysen

En särskild granskning av användning och tolkning av begreppet skälig levnadsnivå i 75 digitala styrdokument genomfördes. Denna visade att de flesta av de granskade styrdokumentet inte har en specifik skrivning om skälig levnadsnivå, utan mest använder begreppet utan närmare tolkning. Ett antal styrdokument anger att riksnormen utgör en skälig levnadsnivå. Socialstyrelsen delar inte denna syn, utan framhåller att det bör göras en individuell bedömning.

Enbart 42 procent av de lokala styrdokumentet överensstämmer med SOSFS 2003:5 så som det har kunnat beräknas i den fördjupade analysen. Det särskilt framträdande resultatet är att så många av de styrdokument som har granskats inte alls anger de variabler som återfinns i SOSFS 2003:5, 37 procent. Kommunstorleken har inte en avgörande betydelse för hur stor överensstämmelse respektive avvikelse med SOSFS 2003:5 är.

Det område som uppvisar största överensstämmelsen med SOSFS 2003:5 är boendekostnad; mellan 67 och 96 procent för de olika variablerna. Även för variabeln som avser begravning är överensstämmelse påtagligt hög, 88 procent.

Det är anmärkningsvärt många styrdokument som inte alls tar upp aspekten att beräkna riksnormens kostnader till en högre nivå. Där det görs, gäller det vanligen att kostnader för särskild kost av medicinska skäl ska beviljas till högre nivå. Generellt fler aspekter anges som skäl för reduktion av riksnormens poster än som skäl för höjning, även om det i många av de 24 granskade styrdokumentet inte heller särskilt anges när riksnormen ska beräknas till en lägre nivå.

Allmänt är det på många områden avsaknad av riktlinjer som utgör de stora avvikelserna. Detta gäller framför allt avgift till bostadsförmedling och id-kort samt beräkning av riksnormen till högre nivå för brottsoffer bland annat vad gäller våld i nära relation.

Den mest framträdande avvikelserna från SOSFS 2003:5 är att många (42 procent) ställer upp ett krav om minimiavstånd mellan hemmet och arbetet för att berättiga till försörjningsstöd till arbetsresor (mellan 2 och 5 kilometer enkel väg). SOSFS 2003:5 har inte rekommenderat detta och det får där-

för anses inte vara i överensstämmelse med Socialstyrelsens rekommendationer. Även för området spädbarnsutrustning finns en kraftig avvikelse från SOSFS 2003:5: samtliga undersökta styrdokument sätter ett tak för hur mycket bistånd som kan ges i mått av procent av basbeloppet (mellan 7 och 20 procent), vilket inte finns som en rekommendation i SOSFS 2003:5.

Andra avvikelser från Socialstyrelsens rekommendationer är inom områdena hyresskulder/vräkning, där ett barnperspektiv bör styra handläggningen, samt att tv-innehav enligt kommunerna är att betrakta som en skälig levnadsnivå och bör omfattas av bistånd till hemutrustning, inte bara för barnfamiljer.

Undersökningar och Socialstyrelsens tillsyn pekar på att det fortfarande är stora brister i handläggningen av ekonomiskt bistånd när det gäller kompetens, politisk styrning och metodutveckling för att tillämpa ett barnperspektiv i det enskilda ärendet.

Umgängesresor uppvisar också både avvikelser och omfattande luckor där olika variabler inte anges i många styrdokument, vilket antyder att det föreligger ett bristande barnperspektiv i handläggning av bistånd till umgängesresor.

På särskild begäran av Socialdepartementet har även frågan om bistånd till dator och Internet i de lokala styrdokumenterna omfattas av begreppet skälig levnadsnivå kartlagts. I en särskild analys av detta har vi funnit att de allra flesta (69 procent) av styrdokumenterna inte tar upp frågan och endast en liten del (15 procent) anger att det ingår i skälig levnadsnivå, särskilt för barn och unga.

Förändring över tid

Den del av uppdraget som avsåg att kartlägga förändring över tid har varit särskilt komplicerad att genomföra på grund av dels den låga andelen äldre styrdokument som skickats in, dels oklarhet över vilken tidsperiod ev. förändringar skulle analyseras. Analysen är gjord på några få styrdokument och har därmed ett starkt begränsat värde.

Endast få skillnader kunde hittas, och dessa fördelade sig ganska jämnt mellan ökad överensstämmelse med Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5 och ökad avvikelse. Av styrdokumenterna framgår det alltså inte att det över tid har skett en klar skärpning eller åtstramning i jämförelse med SOSFS 2003:5. Socialstyrelsen har därför valt att komplettera ovanstående analys genom att även undersöka om det i kostnadsutvecklingen, beräknat som utgivet bistånd per person, kan finnas tecken på en eventuell förändring i kommunernas tolkning av begreppet skälig levnadsnivå. Denna analys visar att det i stället för minskade biståndsbelopp skett en genomsnittlig ökning av beloppet i fasta priser och i jämförelse med Konsumentprisindex, KPI.

Slutsatser

- Den sammantagna överensstämmelsen i de lokala styrdokumenterna med SOSFS 2003:5 är måttlig. Påfallande mycket syns inte i de lokala riktlinjerna, men betydelsen av detta har inte kunnat belysas.

- Bilden av styrdokumenten är skiftande. Det går alltså inte att dra slutsatsen att det föreligger en allmän restriktivitet i kommunernas styrning, men vissa områden uppvisar icke-rekommenderade restriktioner och avvikelser från SOSFS 2003:5.
- Begreppet skälig levnadsnivå har inte allmänt fått några lokala tolkningar. Däremot antas riksnormen i sig utgöra ett mått på skälig levnadsnivå. Detta är enligt Socialstyrelsens bedömning inte korrekt och är otillfredsställande pga. de skillnader som föreligger mot Konsumentverkets beräkningar av motsvarande behov.
- Det är inte möjligt att dra några slutsatser om förändring över tid vad gäller kommunernas tolkning av skälig levnadsnivå.
- Det går inte att påvisa att kommunernas styrdokument har förändrats i nämnvärd utsträckning vare sig i en mer restriktiv riktning eller i en riktning mot större konformitet med Socialstyrelsens rekommendationer. Den redovisade statistiska ökningen av biståndsbelopp per enskild vuxen biståndsmottagare tyder inte på någon ökad restriktivitet.
- Barnperspektivet bör genomsyra styrdokumentet i större utsträckning än vad det gör i dag. Även om det är omnämnt i de allra flesta kommuners styrdokument är det endast i en fjärdedel av styrdokumentet som barnperspektivet beskrivs utförligt.

Bakgrund

Uppdraget

Socialstyrelsen har i regleringsbrev för år 2011 fått uppdraget att *kartlägga kommunernas styrdokument beträffande beviljande av ekonomiskt bistånd, såväl försörjningsstödet som ekonomiskt bistånd till livsföring i övrigt. Vidare ska Socialstyrelsen analysera hur styrdokumenten förhåller sig till Socialstyrelsens rekommendationer. Analysen ska särskilt inriktas på hur begreppet skälig levnadsnivå tolkas i styrdokumenten. I uppdraget ingår också att analysera huruvida kommunernas riktlinjer har förändrats över tid.*

Den 8 februari 2011 förlängdes tiden för återrapportering med tre månader. En muntlig lägesrapport gavs vid Socialdepartementet 25 oktober 2011, då vissa ytterligare önskemål togs upp och diskuterades.

Socialstyrelsen har tolkat uppdraget som ett behov av att besvara ett antal frågor som kan formuleras enligt följande. Hur är följsamheten med Socialstyrelsens rekommendationer generellt i kommunernas styrdokument? Har det blivit restriktivare tolkningar och styrningar i kommunernas handläggning av ekonomiskt bistånd? Tolkas begreppet skälig levnadsnivå olika i skilda kommuner? Är ekonomiskt bistånd jämlikt över riket?

Socialstyrelsens rekommendationer

Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5 fastställdes år 2003 och har inte reviderats i sin helhet därefter. Vissa förändringar infördes genom ändringsförfattningen SOSFS 2009:23 vad gäller området våld i nära relationer.

Begreppet skälig levnadsnivå

Begreppet skälig levnadsnivå har inte preciserats och fastställts närmare, varför det också är ytterst vanskligt att försöka mäta, jämföra eller värdera hur det tolkas i lokala styrdokument.

Socialstyrelsen fick i juni 2006 i uppdrag att se över försörjningsstödet i 4 kap. 3 § socialtjänstlagen och analysera om det finns möjligheter att förbättra underlaget för fastställandet av riksnormens nivå så att den blir mer förutsebar och bättre anpassad till samhällsutvecklingen i övrigt. I den rapport som överlämnades till regeringen redovisade Socialstyrelsen bakgrunden till och betydelsen av begreppet skälig levnadsnivå [1]. Det följande är taget direkt ur den rapporten:

Det svenska biståndssystemet syftar till att ge människor som inte kan försörja sig själva möjlighet att leva på en *skälig levnadsnivå*. Skälig levnadsnivå är den grund som hela biståndssystemet utgår ifrån. Den är nödvändig

för att socialtjänstlagens princip om självbestämmande för biståndsmottagarna ska kunna förverkligas och för att kommunernas handläggning inte ska bli administrativt betungande. Begreppet skälig levnadsnivå definieras inte närmare i lagtexten vad gäller ekonomiskt bistånd. Däremot finns det uttalanden i propositioner och utskottsbetänkanden om innebörden av skälig levnadsnivå.

Av förarbetena framgår att begreppet skälig levnadsnivå inte bara innebär en nivåbestämning utan även vilken form av bistånd som kan komma ifråga. Vidare markeras socialtjänstlagens grundläggande syfte att garantera att medborgarna får sina behov av bistånd tillgodosedda. Nivåerna på insatserna måste därför vara sådana att detta uppfylls. I detta hänseende blir begreppet skälig levnadsnivå ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten.¹

Vidare framgår av förarbetena att försörjningsstödet, och därmed riksnormen, är avsett att täcka de mest grundläggande behoven.² Vilken standard biståndet bör garantera, dvs. vad som skall anses behövt, kan inte bestämmas en gång för alla, utan bedömningen måste i stort anpassas efter den allmänna standardutvecklingen i samhället, dvs. till ”vad människor i allmänhet kan kosta på sig”.³ Allmänna standardförbättringar för stora grupper inom befolkningen måste naturligtvis även komma de ekonomiskt hjälpbehövande till del.⁴

En godtagbar nivå för utgifter som inte ingår i normen – som inte kan schabloniseras – måste utgå ifrån *skäliga kostnader* och nivån bör enligt förarbetsuttalanden anpassas efter låginkomsttagares kostnader. Det anges i förarbetena när det gäller prövning av boendestandard på följande sätt:

”... utgångspunkten vid bedömningen av skälig boendestandard är vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig jämfört med vad den biståndssökande har för faktiska kostnader.”⁵

I utskottsbetänkande, som följde på propositionen, konstaterades om prövning av försörjningsstödsposter utanför riksnormen att

”kostnader för boende, hushållsel, hemförsäkring, arbetsresor, läkarvård, akut tandvård, glasögon och avgifter till fackförening och arbetslöshetskassa skall omfattas av försörjningsstödet men inte ingå i den schabloniserade delen. Utskottet delar regeringens inställning att sådana kostnader bör behovsprövas utifrån den kostnad som kan beräknas uppkomma under den period hjälp behövs och utifrån vad som är skäligt i det enskilda ärendet. Vid skälighetsbedömningen bör en jäm-

¹ Prop. 2000/01:80 s. 90 ff.

² Prop. 1996/97:124 s. 90.

³ Prop. 1979/80:1 s. 202.

⁴ Prop. 1979/80:1 s. 205.

⁵ Prop. 1996/97:124 s. 83 och 169.

förelse göras mellan den enskildes kostnader och en låginkomsttagares.”⁶

Vad som avses med låginkomsttagare definierades dock inte närmare. Slutsatsen som skulle kunna dras utifrån dessa förarbetsuttalanden är med andra ord att för riksnormens innehåll och nivå bör man jämföra med *vad människor i allmänhet kan kosta på sig* och för övrigt försörjningsstöd, där man inte fastställer några enhetliga belopp, bör utgångspunkten vara *en låginkomsttagares kostnader*. [1]

Närmare än så har alltså inte begreppet definierats av regering och riksdag och nivåerna är inte tydligt beskrivna.

Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd klargör att rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen ytterst bygger på en individuell behovsbedömning [2]. När det gäller skäliga kostnader måste det också göras en individuell bedömning av vad som är skäligt för just den enskilde. Socialtjänstlagen förutsätter således att det i varje enskilt fall görs en individuell bedömning av hjälpbehovet och omfattningen av det. Bedömningen ska präglas av ett helhetsperspektiv på den enskildes eller hushållets totala situation.

Därmed är även frågan om skälig levnadsnivå en fråga om den enskildes individuella behov och situation, vilket gör det svårt eller till och med omöjligt att definiera och precisera begreppet.

Barnperspektivet

Socialstyrelsen har valt att komplettera uppdraget med en beskrivning av om och i så fall hur tillämpningen av ett barnperspektiv regleras i kommunernas styrdokument vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Beskrivningen görs mot bakgrund av tidigare insatser och förslag.

Rättsutredning

Socialstyrelsen har som en del av uppdraget även genomfört en rättsutredning för att juridiskt analysera hur begreppet skälig levnadsnivå tolkas i Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden under perioden 1 januari 2003 – 1 juni 2011. Syftet har varit att bedöma hur dessa avgöranden harmonierar med Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, (SOSFS 2003:5).

Av sammanfattningen i rättsutredningen framkommer att Högsta förvaltningsdomstolens praxis gällande begreppet skälig levnadsnivå är begränsad och inte föranleder några nämnvärda förändringar i tillämpningen av begreppet. Den ger således inte utrymme för en djupare och mer omfattande analys av vilka kvalitetskrav som ställs i syfte att tillförsäkra den enskilda en skälig levnadsnivå.

⁶ 1996/97:SoU18 s. 41.

De rättsfall som tillkommit rörande skälig levnadsnivå berör endast ekonomiskt bistånd för boendekostnader, hälso- och sjukvård och tandvård. Det begränsade underlaget innebär att en analys av de övriga biståndsgrundande posterna inte är möjlig.

En slutsats är att rättsläget i stort ter sig oförändrat sedan år 2003 för de biståndsgrundande posterna som inte rör tandvård, boende samt hälso- och sjukvård. Det råder således samstämmighet mellan rekommendationerna i SOSFS 2003:5 och hur begreppet skälig levnadsnivå ska tolkas i detta hänseende.

Även angående de biståndsgrundade posterna; tandvård, boende samt hälso- och sjukvård bedöms att SOSFS 2003:5 i stort sätt överensstämmer med den praxis som finns på området. Av Rå 2008 ref 21 framgår att även Högsta förvaltningsdomstolen grundar sitt avgörande på de rekommendationer som finns i SOSFS 2003:5 för att avgöra om paret i målet tillförsäkrats en skälig levnadsnivå eller inte.

Tillsyn i tio kommuner och stadsdelar

Socialstyrelsen Region Sydväst har under år 2011 granskat handläggningen av ekonomiskt bistånd i nio utvalda socialnämnder i Västra Götaland och Halland.

Handläggningen inom ekonomiskt bistånd har granskats utifrån rättsäkerhet (från ansökan till beslut under de senaste sex månaderna), barnperspektiv, rutiner och riktlinjer, handläggningstider, delaktighet, samverkan. Socialstyrelsen har även analyserat tidigare inkomna ärenden till myndigheten samt ärenden där Socialstyrelsen har konstaterat någon form av brist i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Målgruppen för tillsynen är vuxna som varit aktuella för ekonomiskt bistånd längre än 10 månader, i första hand unga vuxna 18-29 år.

Syftet med tillsynen är att upptäcka och påtala brister som kan påverka säkerheten såväl för befolkningen som för den enskilde samt kontrollera att lagstadgade krav uppfylls och att en god kvalitet säkerställs i verksamheterna.

Resultatet av denna tillsyn kan ses som ett möjligt komplement till och en fördjupning av den analys som är fokus för denna rapport.

En sammanfattning av tillsynsrapporterna återfinns i bilaga 1.

Hinder och metodproblem

Forskning visar att det finns flera skäl att fråga sig vad kommuners riktlinjer ger för kunskap om socialtjänstens praktik. Ett första skäl är det handlingsutrymme som socialtjänsten som organisation och socialtjänstlagen medger, som är avsett att användas för att väga in enskilda klienters behov och situation [3-5]. Många studier tyder på att bedömningar och beslut kring ekonomiskt bistånd varierar betydligt inom ramen för handlingsutrymmet. Dessa variationer tycks vara systematiskt kopplade till socialtjänstens organisation, till socialarbetares föreställningar om kön och egenskaper hos klienten för att nämna några exempel [6-11].

Dokument som riktlinjer spelar en viktig roll i att etablera legitimitet genom att visa för omvärlden att organisationen gör rätt saker. Eftersom handlingsutrymmet gör det svårt att styra verksamheten i enlighet med formella mål karaktäriseras dessa slags organisationer av en svag koppling mellan policydokument som riktlinjer och det faktiska arbetet [12-15].

Sammantaget är det svårt att dra slutsatser om socialtjänstens klientarbete utan att samla in uppgifter om beslut på individnivå.

Andra normativa beståndsdelar för handläggning

Uppdraget att analysera hur de kommunala styrdokumenterna förhåller sig till Socialstyrelsens rekommendationer innebär att det har varit nödvändigt att göra en avgränsning, för att uppdraget skulle kunna genomföras inom den givna tiden.

Det är däremot tydligt att det inte är enbart de lokala riktlinjerna som utgör styrande faktorer i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Dels förekommer, vilket man kan se i det insända materialet, administrativa rutiner, checklistor, beloppstabeller m.m. som inte är politiskt beslutade. Dels kan beslut i politiska nämnder i enskilda ärenden få en vägledande eller normerande karaktär.

Forskningen visar att socialarbetarna och i dessa sammanhang handläggarna av ekonomiskt bistånd står för den praktiska tillämpningen av lagar, regler och organisationens riktlinjer, men också definierar situationen och behoven. De blir därmed "experter" på organisationens huvudsakliga arbetsuppgifter [16]. Eftersom ramlagstiftningen och övriga riktlinjer inte säger konkret vad och hur tjänstemannen ska göra, inverkar socialarbetarnas egna värderingar på deras tolkning av lagen [17].

Sett från den enskilda klientens perspektiv kan detta innebära inslag av godtycke och brister i rättssäkerhet [18]. Detta handlings- och tolkningsutrymme behöver dock inte alltid vara negativt för de berörda, utan kan också innebära positiva möjligheter.

Förverkligandet av ramlagstiftningen och dess mål är således beroende av att tjänstemän omsätter dem i praktiken. Mot bakgrund av tjänstemännens

handlingsutrymme – dvs. deras autonomi – finns i denna process oundvikligen utrymme för tolkning, och därmed möjlighet att påverka.

För att kunna kartlägga och analysera hur begreppet skälig levnadsnivå faktiskt tolkas och tillämpas i handläggningen av ekonomiskt bistånd skulle således krävas en omfattande forskningsinsats där alla faktorer som styr och påverkar den enskilde handläggaren analyserades.

Omfattande material

Att kartlägga riktlinjer från alla 290 kommuner i landet, är ett mycket omfattande arbete. Omfattningen av styrdokumentet varierar från kortfattat material till publikationer om drygt 85 sidor. Vissa kommuner har integrerat styrdokumentet i handläggningspärmar som inkluderar en mängd annat material. Detta kan ibland vara svårt att skilja från de politiskt beslutade riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd.

Ett särskilt metodproblem gäller hur man ska betrakta de kommuner som inte har utarbetat några egna, lokala riktlinjer eller enbart har fattat ett politiskt beslut att Socialstyrelsens allmänna råd 2003:5 som tillsammans med rättsfall från en databas ska användas i handläggning av ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen har valt att behandla dessa få (5 st.) som bortfall.

Variationer

De samlade styrdokumentet är heterogena, även om det också kan spåras påverkan sinsemellan. Till exempel har Stockholms stads styrdokument påverkat utformning i flera kommuner. Även utförligheten i de enskilda styrdokumentet varierar, från mycket kortfattade och enkla riktlinjer till detaljerade, strukturerade och omfattande riktlinjer. Det finns också exempel på rent bristfälliga riktlinjer som inte har reviderats formellt efter att helt ny lagstiftning införts.

Det kan därför vara svårt att kartlägga vad de olika styrdokumentet har för faktiskt innehåll, struktur och upplägg, vilket anslag de har eller vilket fokus som dominerar i dokumenten.

Vad ska analyseras?

En svårighet med att genomföra uppdraget har varit att Socialstyrelsens rekommendationer inte består av tydliga, avgränsbara variabler. Det gäller även merparten av de lokala riktlinjerna. Materialet som ska jämföras och analyseras är till övervägande del löpande text, som inte anger exakta ramar, nivåer eller mått som jämförelsematerialet (styrdokumentet) kan värderas mot.

Snarare än en verklig *analys* av hur styrdokumentet förhåller sig till de allmänna råden i stort och i detalj har istället vissa texter valts ut och jämförts. Detta innebär en risk att även om andemeningen eller syftet med den riktlinjetext som jämförs kan överensstämma med SOSFS 2003:5, så kan formuleringarna vara så annorlunda att det inte går att fastställa om det råder en verklig överensstämmelse eller inte. En sådan fullständig analys, som kunde fastställa överensstämmelse med SOSFS 2003:5, skulle kräva en om-

fattande och noggrann analys, något som inte varit möjligt inom tidsramen för detta uppdrag.

Förändring över tid

Ett tydligt problem med den del av uppdraget som avser att *analysera huruvida kommunernas riktlinjer har förändrats över tid* är att relativt få kommuner har sänt in äldre versioner av sina riktlinjer. Endast cirka en tredjedel av kommunerna har kommit in med sådana. Det råder stor variation mellan kommunerna när det gäller hur ofta de reviderar sina riktlinjer. Somliga kommuner har en äldre version från början av 2000-talet, medan andra kommuner har sänt in en version som är några år gammal. Ett fåtal kommuner tycks revidera sina riktlinjer varje år eller vartannat år. Detta sammantaget innebär att det uppstår stora svårigheter att göra sig en klar och rättvisande bild av utvecklingen över tid. Även denna del torde kräva mer omfattande forskningsinsatser för att kunna ge svar.

Årtal för aktuella styrdokument

Alla styrdokument som används i kommunerna är inte lika aktuella, dvs. är inte reviderade vid samma tid. Somliga styrdokument kan vara reviderade under år 2011 medan andra kan vara betydligt äldre. Detta komplicerar en analys där man ska jämföra med SOSFS 2003:5 som ligger fast sedan 2003. Det kan vara osäkert att jämföra nyligen reviderade styrdokument med betydligt äldre dokument och komplicerat att tolka eventuella skillnader.

Avsedd tidsperiod

I uppdraget att analysera huruvida kommunernas riktlinjer har förändrats över tid har det inte angetts vilken tidsperiod som avses.

Socialtjänstlagen i sin ursprungliga form (1980:620) började tillämpas år 1982. Socialstyrelsens rekommenderade bruttonorm publicerades första gången år 1985 som reviderades år 1996 och riksnormen infördes år 1998, då även socialtjänstlagen reviderades för första gången. Ändringen av den nu gällande lagen (2001:453) genomfördes år 2001.

Socialstyrelsens rekommendationer i form av allmänna råd har getts ut år 1981, 1985 och 1992 samt år 1998 (SOSFS 1998:11 S) och år 2003 (SOSFS 2003:5).

Socialstyrelsen har valt att utgå från de gällande allmänna råden, SOSFS 2003:5 för att inte även behöva göra jämförelser mellan olika allmänna råd, vilket skulle komplicera kartläggning och analys samt kräva ytterligare tid.

Tolkningssvårigheter

Ett exempel på svårigheter i att analysera materialet är användning av olika begrepp. Till exempel uttrycks begreppet *rekreation* inte alltid med de orden i styrdokumentet, men frågan kan i realiteten hanteras och handläggas som avses i Socialstyrelsens rekommendationer utan att det framgår av de lokala

riktlinjerna. Det faktum att det inte uttryckligen nämns ger dock utrymme för olika tolkningar och varierad handläggning.

Då uppdraget är att jämföra SOSFS 2003:5 och lokala styrdokument och inte handläggningen i praktiken kan vi endast redovisa vad som faktiskt uttrycks i dessa riktlinjer.

När vissa variabler eller behov saknas

En relativt stor mängd variabler⁷ har i många fall inte tagits upp i de granskade styrdokumenterna. Det innebär givetvis att en värdering av om de lokala riktlinjerna överensstämmer med SOSFS 2003:5 inte kan göras. Skälen till att en viss variabel inte anges kan vara många t.ex. att kommunen har valt att ta fram mycket kortfattade riktlinjer och i övrigt hänvisar till SOSFS 2003:5. Det kan också tolkas så att styrdokumentet avviker då det inte uttryckligen anges att en viss norm, tolkning, mått och nivåer eller motsvarande ska användas vid handläggningen. Avsaknaden av en variabel kan även som nämnts innebära större handlingsfrihet för handläggare. Det är dock inte möjligt inom ramen för detta uppdrag att analysera detta på ett tillfredsställande sätt.

Exemplet faktiska kostnader

Socialstyrelsens rekommendation om att nämnden vid bedömningen av vad som är en skälig boendekostnad bör utgå från den *faktiska kostnaden* är ett exempel på en utvald variabel där det har uppstått tolkningsproblem när detta har jämförts med styrdokumentet. De flesta granskade styrdokumenterna har inte den faktiska boendekostnaden som utgångspunkt utan beskriver olika mått för vad som är en skälig hyra (hänvisning till lokala, allmännyttiga bostadsföretag eller tabeller av olika slag med exakta maxbelopp osv.). På annat ställe kan dock anges att den faktiska boendekostnaden godtas under en kortare period av 3-4 månader, vilket i realiteten är vad som rekommenderas i SOSFS 2003:5.

Skälig boendekostnad
– se schema för boendeschabloner.
Om särskilda skäl finns kan en hyra som överstiger högsta godtagbara med max 500 kr godtas.

Vid handläggningen torde i de flesta fall Socialstyrelsens rekommendationer följas eftersom även ett antal rättsfall har klargjort att Socialstyrelsens rekommendationer gäller så som de framgår av SOSFS 2003:5 (se Rättsutredning, bilaga 1). Vid granskning av de olika styrdokumenterna utgör dock detta en tolkningssvårighet om det inte tydligt framgår att detta är den avsedda handläggningsrutinen.

⁷ Med variabler avses de textbitar i SOSFS 2003:5 och de lokala styrdokumenterna som har jämförts i analysen. I vissa fall avses även diverse mått och motsvarande.

Genomförande

Insamling

Insamlingen av styrdokument riktades till samtliga 290 kommuner. Däremot inkluderades inga stadsdelar eftersom syftet var att kartlägga politiskt beslutade styrdokument. Efter kontroll med storstäderna uppgavs att samma styrdokument gällde för alla stadsdelar i de tre kommunerna.

Metod

Med ett utskick den 10 juni 2011 via Multimailer, adresserat till chefen för individ- och familjeomsorgen eller motsvarande, ombads samtliga kommuner att inom 10 dagar sända in aktuella *styrdokument* (beslutade riktlinjer, anvisningar eller policydokument) som anger hur kommunen prövar ansökningar om ekonomiskt bistånd. Vidare ombads de att även sända in tidigare versioner fr.o.m. år 2003 av motsvarande styrdokument.

Om kommunen helt saknar egna styrdokument ombads dessa kommuner att meddela Socialstyrelsen detta.

Dessutom ombads kommunerna att sända in styrdokument (riktlinjer, anvisningar eller policydokument) som avser *barnets bästa/barnperspektiv* i handläggning av ekonomiskt bistånd i den mån sådana antagits i kommunen.

Kommunerna ombads att skicka in de begärda dokumenten antingen elektroniskt eller i pappersform med vanlig post.

Material

Svar på begäran från Socialstyrelsen kom in från 245 av de 290 kommunerna vilket innebär ett bortfall på lite drygt 15 procent.

Fem av kommunerna (2 procent av de svarande) uppgav att de inte hade egna utarbetade lokala riktlinjer eller styrdokument.

Av de svarande kommunerna hade 88 stycken även sänt in äldre styrdokument vilket motsvarar 30 procent av samtliga kommuner och 36 procent av de 245 som svarat på begäran om insamling.

Av de 245 inkomna svaren granskades samtliga utom fem stycken som kom in så sent att det inte var möjligt att hinna inkludera dem. Det innebär att 98 procent av de inkomna svaren har granskats.

Årtal för aktuella styrdokument

Av de 245 svaren som inkommit kan konstateras att två procent (5 st) saknade styrdokument. För fem procent av styrdokumenterna har det inte varit möjligt att fastställa ett årtal för antagande eller revidering.

26 procent av samtliga inkomna styrdokument är fastställda eller reviderade under år 2011, 48 procent är från de två senaste åren och 67 procent

från de tre senaste åren. Övriga styrdokument (28 procent) är fastställda under åren 2002–2008, förutom ett dokument som är fastställt år 1999. I detta fall har den aktuella kommunen, efter införande av den nya socialtjänstlagen (2001:453) inte reviderat sina riktlinjer. De insända riktlinjerna har ändrats för hand för att anpassas till den nya lagtexten.

Analys i två steg

Initial granskning

Den initiala granskningen utfördes som en översiktlig genomgång av helheten och olika delar av styrdokumentet.

När dokumenten anlände till Socialstyrelsen antingen via e-post eller i pappersform i vanlig post gjordes en sortering där datum och årtal noterades i ett Excel-dokument. Dokumenten sattes in i pärmar i alfabetisk ordning. De dokument som kom in i elektroniskt format skrevs endast ut i den senaste versionen för att sättas in i pärmar.

När genomgången gjordes av de inkomna dokumenten, i de fall flera versioner skickats in, lästes endast den senaste versionen. Noteringar gjordes i en Excell-fil om detaljeringsgrad, tydlighet, mått, barnperspektiv och aktivitetskrav gjordes i en Excel-fil. Utöver noteringarna i Excel gjordes även anteckningar om sådant som ansågs vara anmärkningsvärt.

Urval av kommuner för fördjupad analys

Av de 245 styrdokument som skickades in från kommunerna insändes 75 stycken i digital form. På grund av den begränsade tiden och det omfattande materialet gjordes urvalet bland dessa 75 kommuner.

De 75 kommunerna delades in i sex grupper utifrån befolkningsstorlek 2010-11-01. Grupperna var

- 1) storstäderna och vidare kommuner med
- 2) 100 000 till 200 000 invånare
- 3) 50 000 till 99 999 invånare
- 4) 25 000 till 49 999 invånare
- 5) 12 000 till 24 999 invånare och
- 6) 2 000 till 11 999 invånare.

Ett slumpmässigt urval gjordes inom respektive grupp med tio procent från varje och resulterade i ett urval om 24 kommuner vars styrdokument analyserades.

Kvalitet

För detta material finns det främst tre faktorer att beakta vid värderingen av analysens kvalitet. En är om kommuner som skickade digitala styrdokument avviker från övriga kommuner avseende styrdokumentets innehåll. En annan är om kommunstorlek påverkar styrdokumentens utformning. En tredje är om de 24 kommunerna i urvalet är alltför få för att kunna användas för att uppskatta förhållanden på riksnivå. Socialstyrelsen bedömer att alla dessa tre faktorer sammantaget gör att det finns stora risker med att generalisera resultaten till riksnivå.

Val av variabler för fördjupad analys

Variabler för den fördjupade granskningen togs fram bland olika biståndsändamål, behovsposter och nivåer i Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5 och i de lokala riktlinjerna. Valet av variabler gjordes av projektgruppen utifrån de initiala resultaten och vad som borde kunna vara av särskild vikt att analysera. Förväntade avvikelser eller skillnader mot SOSFS 2003:5 var i detta styrande. Efter denna diskussion valdes 41 olika variabler för den fördjupade analysen. Två av variablerna togs bort från den fördjupade analysen eftersom det visade sig att det var mycket svårt att tolka texterna i styrdokumentet varför resultatet bedömdes som helt otillförlitligt. Dessa var variablerna inom området spädbarnsutrustning med krav om en minsta tid i ekonomiskt bistånd för att vara berättigad samt variabeln att bistånd kan ges endast till familjens första barn. I den slutliga sammanställningen kom således endast 39 variabler att användas.

En komplikation är att vissa av de utvalda variablerna inte återfinns i SOSFS 2003:5, men förekommer i stor omfattning i de lokala styrdokumentet. Det är framför allt olika mått eller nivåer för specifika behov, såsom minsta avstånd till arbetet för bistånd till arbetsresor. Det är av detta skäl som vi valde att ta med dem i den fördjupade analysen.

Valda variabler

Riksnormen kan beräknas till en högre nivå

- av medicinska skäl,
- funktionshinder extra utgift till telefon, media, fritidsaktiviteter m.m.
- barns behov av att delta i fritidsaktiviteter
- umgänge barn och föräldrar
- kläder och skor inklusive till spädbarn samt
- när en person är utsatt för brott

Riksnormen kan beräknas till en lägre nivå

- vid tillfälligt behov
- kortare vistelse i kommunen
- då den enskilde ej har vissa behov t.ex. vid heldygnsvård

Boende

- utgå från den enskildes faktiska boendekostnad och behov av boende,
- utgångspunkt ... vad en låginkomsttagare på orten ...
- ... ta hänsyn till ett barns behov av utrymme ... under umgängestid,
- inklusive uppvärmning och obligatoriska avgifter
- avtalad hyra (inneboende och andrahandsboende)
- med kortvarigt behov avses en period om maximalt tre sammanhängande månader
- med skäligt rådum⁸ avses en tidsperiod som i regel inte understiger fyra månader

⁸ Med skäligt rådum avses att den enskilde ska erbjudas en viss tid för att ordna med bostadsbyte om dennes boendekostnad eller – standard bedöms som oskäligt hög.

Arbetsresor

- SOSFS 2003:5 anger inget skäligt minimiavstånd för att berättiga till ekonomiskt bistånd till arbetsresor

Glasögon m.m.

- skäliga kostnader för glasögon, om behovet styrks av en legitimerad optiker eller läkare
- kontaktlinser, om linser är det enda alternativet och behovet styrks av en läkare

Hemutrustning

- inkluderar bistånd till inköp av tv
- utan villkor om att särskilda inköpsställen ska användas, om det inte finns särskilda skäl

Spädbarnsutrustning

- SOSFS 2003:5 anger inte att det kan ställas krav om en minsta tid då den enskilde har levt med försörjningsstöd
- SOSFS 2003:5 anger inte att biståndet till spädbarnsutrustning ska beräknas till ett maximalt belopp i form av procent av prisbasbeloppet
- SOSFS 2003:5 anger inte att bistånd endast kan ges till familjens första barn
- säng med sängkläder och andra tillbehör
- skötbädd med tillbehör
- bärsele
- barnvagn med tillbehör
- utrustning för bad.

Umgängesresor

- skäliga kostnader för att en förälder skall kunna umgås med sitt barn som bor på annan ort
- kan även avse en ort utanför Sverige
- vad en familj i allmänhet har råd med
- beakta vad som har reglerats genom avtal eller dom
- kostnader för logi bör ingå i biståndet

Avgifter för kommunal service, ansöknings- och förmedlingsavgifter

- rättshjälpsavgift
- identitetshandling för den som saknar sådan
- avgift till bostadsförmedling för den som saknar eller behöver byta bostad

Rekreation

- bistånd till semester m.m. särskilt barnfamiljer

Begravning

- Begravningskostnader ... i regel inte högre än ett halvt basbelopp

Skulder

- hyresskulder/vräkningar – Barnperspektiv?
- hade fått bistånd om den enskilde hade ansökt om det

Som framgår av listan ovan är de olika variablerna inte inbördes jämförbara, eftersom några av dem representerar ändamål eller behovsposter inom ekonomiskt bistånd medan andra variabler är att betrakta som nivåangivelser i procent av basbeloppet eller krav som t.ex. minimiavstånd för att erhålla bistånd för arbetsresor.

Motivet att lyfta områden som tv-innehav och krav på att ta sig till arbetsplatsen till fots är att inskränkningar och krav på dessa områden kan ses ur ett medborgerligt perspektiv. Forskare inom det sociala området har det senaste decenniet uppmärksammat att ett flertal förändringar på det socialpolitiska området sammantaget riskerar att inskränka den medborgerliga grundläggande rätten till materiell trygghet för mottagare av ekonomiskt bistånd. Forskningen har främst pekat på den förstärkta betoningen på motkrav när det gäller aktivitet för att ha rätt till bistånd [15, 19]. En fördjupad granskning av aktivitetskrav i styrdokumentet har inte genomförts men ovan nämnda inskränkningar och krav i riktlinjerna kan antas spegla en viss restriktivitet och får en fördjupad betydelse när de betraktas ur denna synvinkel.

Utöver de utvalda 39 variablerna, huvudsakligen tagna ur i SOSFS 2003:5, kartlades och granskades även i vad mån styrdokumentet beskriver *barnperspektivet* och på vilket sätt detta genomsyrar riktlinjerna. Vidare granskades styrdokumentets beskrivning och användning av begreppet *skälig levnadsnivå* samt begreppet *rätten till bistånd*.

På särskild begäran av Socialdepartementet kartlades och granskades en specifik variabel för att få en bild av i vad mån kommunerna i sina styrdokument inkluderar *dator och Internet* i skälig levnadsnivå.

Tillvägagångssätt för den fördjupande analysen

För att jämföra och analysera respektive styrdokument och variabel skapades en matris där samtliga utvalda variabler (se ovan) ur SOSFS 2003:5 placerades in. Vad rör särskilda nivåer gäller att de *inte* anges i SOSFS 2003:5.

De utvalda kommunernas riktlinjer eller styrdokument i digital form genomsöktes för att hitta motsvarande formulering eller innehåll uttryckt på annat sätt. I de fall där det fanns en identisk eller motsvarande angivelse av variabeln kopierades denna in i matrisen i kolumnen för varje kommun i urvalet. I de fall ingen beskrivning av den aktuella variabeln kunde återfinnas i ett styrdokument fördes anteckningen "Anges inte" in i matrisen.

När alla utvalda kommuners styrdokument var genomsökta och alla variabler förts in i matrisen för samtliga kommuner, påbörjades den egentliga analysen. Denna genomfördes på så sätt att respektive styrdokuments text inom varje variabel jämfördes med variabeln tagen ur SOSFS 2003:5. Variablerna värderades i vad mån de överensstämde eller avvek från SOSFS 2003:5 eller om de endast delvis överensstämde eller i viss mån avvek från SOSFS 2003:5.

Värderingarna av variablerna klassificerades i fyra grupper, Anges inte; Avviker från SOSFS; Avviker delvis från SOSFS och Överensstämmer med SOSFS, vilka var och en gavs ett siffervärde.

Detta användande av siffror för respektive värdering är inte en poängberäkning i sig utan utgör endast en metod för att kunna överblicka kartläggningen och analysen av de olika styrdokument. Syftet har varit att på ett förenklat sätt – under en begränsad projektperiod – beräkna samstämmigheten med Socialstyrelsens rekommendationer så som de framträder i de allmänna råden.

De samlade resultaten per variabel och per respektive styrdokument sammanställdes och de variabler med mest framträdande resultat beskrivs under kapitlet Resultat.

En beräkning av konfidensintervall genomfördes också för att beräkna i vad mån resultaten från kartläggning, granskning och fördjupad analys kan sägas motsvara vad som gäller för riket i stort.

Slutligen användes motsvarande matris för att granska och analysera äldre styrdokument hos de kommuner i urvalet som hade skickat in sådana. På grund av tidsbrist granskades endast de variabler som i den fördjupade analysen visade sig ha tydligaste eller avvikande resultat. För de kommuner som hade skickat in många äldre styrdokument gjordes denna analys först i de äldsta styrdokument och därefter successivt framåt i tiden tills inga skillnader mot gällande styrdokument återstod för respektive variabel. Det innebär att om variabler var identiska i nuvarande och äldsta styrdokument granskades inte de mellanliggande styrdokument.

Resultat

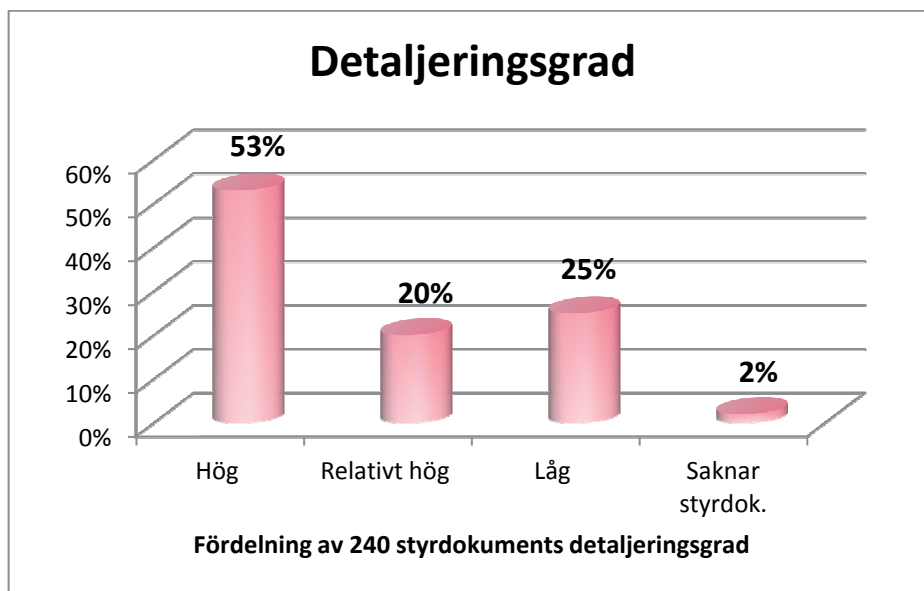
Allmänna observationer

De lokala styrdokumenten uppvisar stora skillnader vad gäller omfång, detaljeringsgrad och struktur i riktlinjerna. Inriktning och betoning av vad som framträder som mest väsentligt skiljer sig också åt. Omfånget varierar mellan i många fall ett 20-tal sidor till över 85 sidor.

Graden av detaljering, dvs. hur exakt och noga en viss riktlinje anger hur bedömning ska göras i handläggningen innebär en risk att styra handläggningen alltför ingående så att den individuella behovsprövningen blir lidande. Å andra sidan kan en mindre detaljerad eller obestämd riktlinje visserligen innebära utrymme för individuell behovsprövning men detta kan även leda till godtycke i handläggningen. Granskningen visar att detaljeringsgraden ofta följer omfånget, i vissa fall kan dock dokumenten vara omfattande utan att vara särskilt detaljerade i sin vägledning.

Granskningen visar att drygt hälften av de 240 examinerade inkomna riktlinjerna kan klassas som att ha en hög detaljeringsgrad. Fem kommuner som svarat angav som nämnts ovan att de inte har egna lokala riktlinjer. En femtedel kan klassas som mellan detaljerade, medan var fjärde är att anses ha en låg detaljeringsgrad (diagram 01).

Diagram 01. Graden av detaljering i styrdokument vid en initial granskning av 240 kommuners styrdokument



Det har i denna begränsade kartläggning inte varit möjligt att närmare analysera hur vanligt det är med vissa typer av styrdokument eller vilken påverkan olika slags styrdokument kan ha på den faktiska handläggningen.

Två huvudtyper av styrdokument

Påfallande är att relativt många av styrdokumenterna till sin struktur är förenklade. Det tar sig uttryck i att dokumenten i stort sett endast utgörs av en lista i alfabetisk ordning över olika vanliga biståndszändamål eller situationer som kan inträffa i handläggning av ekonomiskt bistånd. Dessa typer av styrdokument fungerar då närmast som beslutsstöd, vilket gör det lätt för handläggare att snabbt hitta den aktuella situationen eller behovet, t.ex. *glasögon* eller *umgängesresor*. De fungerar dock inte som vägledning om biståndets övergripande syfte och ändamål. I andra fall ingår en alfabetisk lista över situationer eller behov som ett avsnitt i ett mer omfattande styrdokument. I de flesta av de granskade fallen avser avsnittet *Livsöring i övrigt*.

Det finns också många styrdokument som är strukturerade på ett mer systematiskt sätt med beskrivning av uppdraget med ekonomiskt bistånd, beskrivningar av lagliga och andra förutsättningar, samt innebörden och syftet med begreppen skälig levnadsnivå och rätten till bistånd. Dessa har ofta också en struktur som är mer avpassad till handlägningsprocessen i ärenden om ekonomiskt bistånd.

Av den initiala granskningen av samtliga inkomna styrdokument och den fördjupade analysen av urvalet kan konstateras att styrdokumenterna följer två huvudlinjer när det gäller struktur och karaktär. Den ena framhåller klart, genom omfång och placering tidigt i styrdokumenterna, behovet av kontroll av olika slag, vilka hinder för rätten till bistånd som kan finnas och vilka andra hinder som gäller fördelat på olika grupper av sökande. I denna kategori av styrdokument är krav om aktiviteter på den enskilde sökanden framträdande och tydliga.

Arbetslinjen ska gälla. Enskilda ska kunna försörja sig genom arbete och vid behov stöttas för att klara detta.

Den andra kategorin av styrdokument framhåller att handläggningen ska präglas av t.ex. integritet, rättssäkerhet och självständighet. Här lyfts också innebörden av rätten till bistånd fram. Arbetslinjen som begrepp förekommer även inom denna kategori, men då inte som en av de första punkterna utan mot slutet och under en rubrik som t.ex. *Hjälp till egen försörjning*. Barnperspektivet och kraven på en individuell handlingsplan tycks vara mer framträdande i denna kategori.

Skilnaden skulle kunna beskrivas som att den ena kategorin styrdokument mer betonar kraven på den enskilde medan den andra kategorin betonar kraven på att handläggningen tillvaratar den enskildes intressen.

Begreppet rätten till bistånd

Begreppet *rätten till bistånd* behandlas olika i de styrdokument som har analyserats närmare. Det kan ha fått ett eget avsnitt i styrdokumenterna där det förklaras närmare och ibland utförligt och används då oftast, men inte alltid, frekvent i den löpande texten i resten av dokumentet. Samtidigt förekommer det styrdokument som mera i förbigående använder begreppet en eller några gånger. Det kan också begränsas till ett citat ur lagtexten och utgör således inte ett eget ställningstagande i kommunen. Motsvarande förhållande gäller för begreppet *skälig levnadsnivå*.

Syftet med riktlinjerna är likabehandling när det gäller såväl bidragsnivå och förutsättningar för rätt till ekonomiskt bistånd som insatser som ska erbjudas från socialtjänstens sida.

Skälig levnadsnivå

I bakgrundskapitlet redogjordes för svårigheterna att beskriva kommunernas tolkning av begreppet *skälig levnadsnivå* eftersom begreppet inte är närmare preciserat i lagtext eller förarbeten.

Lokala styrdokument om skälig levnadsnivå

När det gäller variabeln *Skälig levnadsnivå* har samtliga 75 styrdokument som levererats i digital form (pdf eller Word) granskats avseende tolkningen av begreppet.

De flesta av de granskade styrdokumenterna har ingen särskild skrivning om skälig levnadsnivå. Oftast används begreppet i anslutning till ett biståndszändamål som ett riktmärke för det specifika behovet t.ex. dyrare bostad, ungas boende hos föräldrar, flyttkostnader och skulder. Flera styrdokument beskriver begreppet med direkta eller omformulerade citat ur lagtext och förarbeten. Endast ett litet antal har formulerat något som kan beskrivas som en egen tolkning utöver vad som framgår av Socialstyrelsens allmänna råd och handbok.

Ett sådant exempel är ett styrdokument som slår fast att vad som framgår av riktlinjerna ”anger vad som är skälig levnadsnivå i normalfallet”. Det är alltså de aktuella riktlinjerna i den kommunen som visar vad som är skälig levnadsnivå. Men även i detta styrdokument görs ett undantag genom att man klargör att riktlinjerna inte ska tolkas som absoluta regler. Den individuella bedömningen ges en central roll och tydlig beskrivning ”Utgångspunkten vid den individuella behovsprövningen är vad som skiljer den enskilde från andra i samma situation.” Även dessa ordalydelser reflekterar de formuleringar som återfinns i förarbeten och Socialstyrelsens rekommendationer mm.

Denna beskrivning förekommer i flera styrdokument, ibland mer preciserat, med stöd i förarbeten och utskottsbehandlingen av lagen i lite olika formuleringar som t.ex. ”Skälig levnadsnivå innebär vad en låginkomsttagare har råd att kosta på sig.” Eller ”... kan vara vad en låginkomsttagare på orten, eller vad folk i allmänhet normalt har möjlighet att kosta på sig.”

Någon kommun har även angett att begreppet är att betrakta som en minimistandard, men att kommunen har rätt att lägga sig på en högre nivå, vilket kan tolkas som en variant av individuell bedömning.

Bistånd till olika typer av behandling – i Sverige eller utomlands – som sjukvårdshuvudmannen av olika skäl inte tillgodoser, kan för den enskilde bedömas utgöra skälig levnadsnivå om behandlingen är motiverad ur medicinsk synpunkt.

Utgör riksnormen en skälig levnadsnivå?

I ett antal av de granskade styrdokumenterna har man formulerat att begreppet *skälig levnadsnivå* är något som främst ska appliceras på den del av ekonomiskt bistånd som benämns *Livsöring* i övrigt. Några anger direkt att riksnormen är beräknad och beslutad på en nivå som garanterar skälig levnadsnivå för de behov som täcks av den.

Det är enligt Socialstyrelsen viktigt att klargöra att detta inte är vad som framgår av Socialstyrelsens rekommendationer i form av allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5 och handbok om ekonomiskt bistånd.

I rapporten *Översyn av riksnormen* presenterade Socialstyrelsen förslag till en förändrad modell för att fastställa riksnormen för nästkommande år. Här förordades att riksnormens nivå även fortsättningsvis skulle baseras på beräkningar av olika hushållstypers baskonsumtion utifrån officiella pris- och konsumtionsundersökningar, för att säkra att den motsvarade en skälig levnadsnivå [1].

Socialstyrelsen framhöll även i sitt yttrande till Konsumentverket över Underlag till riksnorm för år 2008⁹ att det var oroväckande att riksnormen inte når upp till vad som kan anses vara en skälig levnadsnivå.

En aktuell beräkning som gjorts av Konsumentverket, KOV (Socialstyrelsens dnr. 447/2011-16) visar att posten *Livsmedel* i riksnormen fortsatt ligger under vad som av KOV beräknats som nödvändigt för en normalperson. Skillnaderna gäller framför allt vuxna och varierar mellan –245 och –560 kronor per person och månad.

Sammantaget motsvarar riksnormen enligt Socialstyrelsens syn därmed inte vad som är att betrakta som en skälig levnadsnivå. Det är vidare ur ett brukarperspektiv oroväckande eftersom försörjningsstödet och särskilt riksnormens behovsposter är den form av ekonomiskt bistånd som i stort sett alla enskilda mottagare erhåller och är beroende av.

Det är således inte korrekt, som anges i vissa kommuners styrdokument, att riksnormen i sig anger en skälig levnadsnivå för de behovsposter som ingår i den. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl kan samtidigt försörjningsstöd beräknas till en högre eller lägre nivå av riksnormen.

Slutsats

Socialstyrelsen kan konstatera att det till stor del saknas konkreta tolkningar och närmare preciseringar av begreppet *skälig levnadsnivå* i såväl lagstiftning som förarbeten och allmänna råd och i de lokala riktlinjerna.

Detta innebär att vi för denna kartläggning, granskning och fördjupade analys arbetar utifrån antagandet att överensstämmelse med Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd utgör ett mått på skälig levnadsnivå i de kommunala riktlinjerna. Det är således detta resultat som kan redovisas i denna rapport.

Överensstämmelser och avvikelser – allmänt

Osäkerheter

Det går inte säkert uttala sig om i vad mån de lokala styrdokumenterna totalt sett överensstämmer eller avviker från Socialstyrelsens allmänna råd. Det beror delvis på att *samtliga möjliga variabler* som kan identifieras i de allmänna råden inte har analyserats. Det beror även till stor del på att det inte har varit möjligt att göra en fördjupad analys av vad *avsaknaden* i styrdokument av en viss variabel innebär för det enskilda styrdokumentet som helhet.

⁹ Dnr. 62-6085/2007, 2007-06-25

Även det faktum att denna kartläggning, granskning och fördjupade analys endast avser de skrivna och politiskt beslutade lokala riktlinjerna eller styrdokumentet och inte tillämpningen, innebär en osäkerhet om hur handläggningen i de olika kommunerna styrs och i slutändan genomförs.

Till detta kommer osäkerheten i urvalet och valet av analysmetoder. Det är inte möjligt att utifrån resultaten av kartläggning, granskning och fördjupad analys av ett urval av kommuners styrdokument dra några generella slutsatser som med någon större säkerhet kan sägas gälla för hela landet. För att kunna dra sådana slutsatser krävs mera systematiska och utförliga forskningsinsatser.

Med dessa reservationer kommer resultaten av den fördjupade analysen att redovisas nedan, dels sammantaget, dels för varje typ av resultat för sig där de största avvikelserna och överensstämmelserna kommer att redovisas och kommenteras.

Samhällsutvecklingen

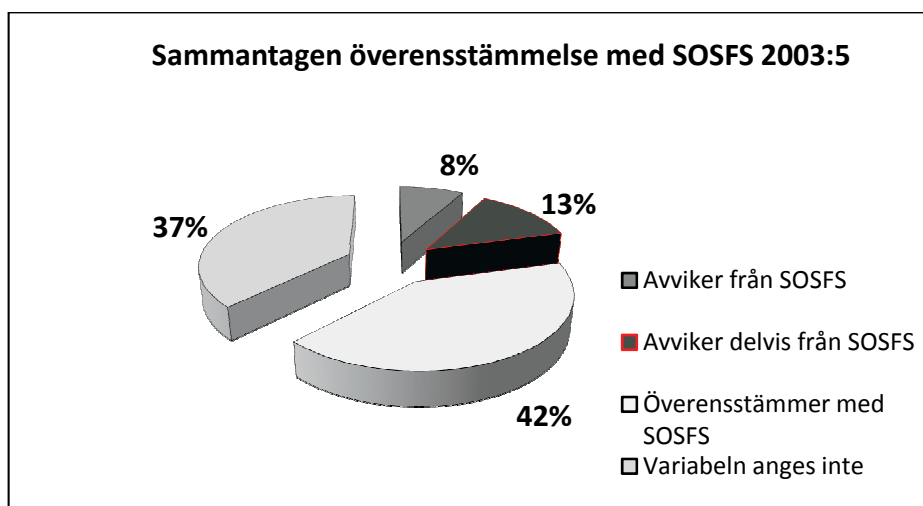
Det framkom vid den initiala granskningen liksom vid den fördjupade analysen att många kommuner i vissa fall i sina styrdokument inkluderar poster som inte anges i Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2003:5). Detta gäller vanligtvis sådana faktorer som kan hänföras till den allmänna utvecklingen i samhället inte minst på teknikens område och rör framförallt dator och Internetanvändning. Samhällsutvecklingen kan även spåras i att SOSFS 2003:5 inte tar upp behovet av bilbarnstol inom ramen för spädbarnsutrustning, vilket torde ha blivit en självklarhet i den allmänna uppfattningen sedan dessa publicerades.

I vissa styrdokument har även barnperspektivet och de krav som det ställer vid handläggning av ekonomiskt bistånd utvecklats betydligt i jämförelse med vad som rekommenderades i de allmänna råden från år 2003.

Sammantagen överensstämmelse med SOSFS 2003:5

De 39 olika variabler (biståndsändamål, behovsposter och nivåer) som har använts och värderats i den fördjupade analysen har vägts mot undersökta lokala styrdokumentet i de slumpmässigt utvalda 24 kommunerna. Därmed har den fördjupade analysen av de 24 olika lokala styrdokumentet bestått av sammanlagt 936 värderingar av överensstämmelse med de allmänna råden.

Diagram 02. Sammantagen överensstämmelse/avvikelse för variabler tagna från SOSFS 2003:5 i de 24 styrdokumenterna i den fördjupade granskningen.



Den fördjupade analysen visar att de lokala styrdokumenterna sammantaget, när man ser till de 39 variablerna och inte varje kommun för sig, till drygt 40 procent överensstämmer med vad som framgår av Socialstyrelsens allmänna råd SOSFS 2003:55 (diagram 02). För en nästan lika stor del av dessa variabler kan dock inte fastställas att de lokala styrdokumenterna överensstämmer med SOSFS eftersom de till knappt 40 procent inte anges i styrdokumenterna. Drygt en femtedel av variablerna avviker till delar eller helt från vad som anges i Socialstyrelsens allmänna råd.

Konfidensintervall

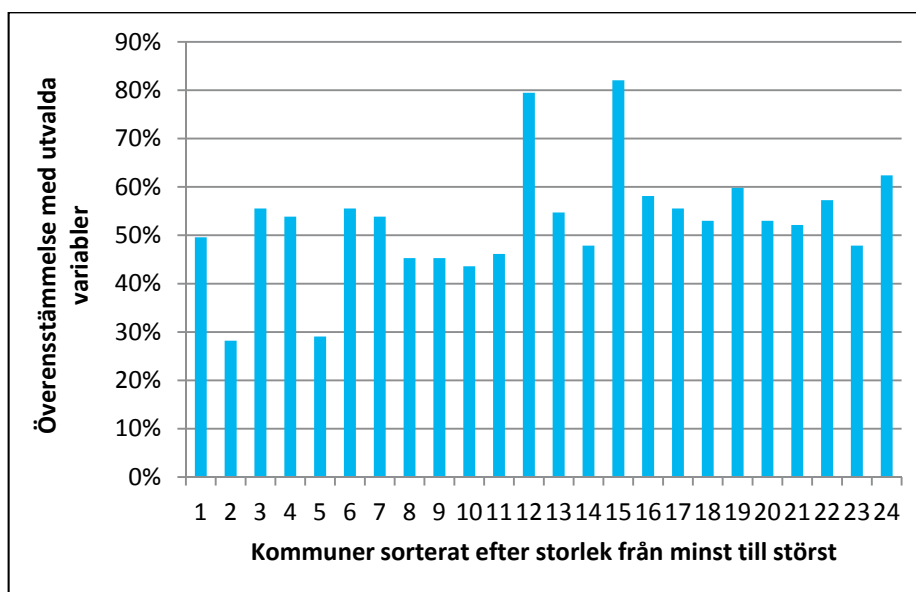
Konfidensintervallet beskriver inom vilken gräns som man med 95 - procentig sannolikhet kan garantera att det faktiska värdet finns i riket. Konfidensintervallet för dessa värden i procent är följande

- | | | | |
|------------------------------|----|-------------------|---------|
| • Överensstämmer med SOSFS: | 42 | Övre/undre gräns: | 61 / 23 |
| • Avviker från SOSFS: | 8 | Övre/undre gräns: | 19 / 0 |
| • Avviker delvis från SOSFS: | 13 | Övre/undre gräns: | 26 / 0 |
| • Anges ej i styrdok.: | 37 | Övre/undre gräns: | 56 / 18 |

Skillnader mellan kommuner av olika storlek?

För att kontrollera om kommunstorleken har någon betydelse har vi även vägt samman den samlade överensstämmelsen mellan respektive kommuns styrdokument med Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5 (diagram 03).

Diagram 03. Överensstämmelse med variabler tagna från SOSFS 2003:5 efter kommunstorlek



Sammanställningen visar att de undersökta kommunerna i genomsnitt till drygt 50 procent överensstämmer med SOSFS 2003:5, vad gäller de undersökta variablerna. Detta till skillnad från när samtliga variabler för samtliga styrdokument summerades och beräknades ovan.

Sammanställningen visar vidare att kommunstorleken inte har en avgörande betydelse för hur stor överensstämmelse respektive avvikelse från SOSFS 2003:5 är.

Värt att uppmärksamma är att den näst största av de undersökta kommunerna hamnar i den tredjedel av kommunerna som har lägst överensstämmelse (under 50 procent), medan två medelstora kommuner har påtagligt stor överensstämmelse (runt 80 procent) med SOSFS 2003:5.

Om man grupperar de 24 kommunerna i urvalet i fyra lika stora grupper kan man notera att den näst största gruppen har en något större överensstämmelse än gruppen med flest invånare (tabell 01). Samtidigt är skillnaderna mellan de olika grupperna inte påtagligt stor, med undantag för gruppen med minsta antal invånare.

Tabell 01. Procentuell överensstämmelse med variabler tagna från SOSFS 2003:5 fördelat på kommungrupper

Kommunstorlek	Antal	Procentuell överensstämmelse
37 000 – max	6	56 %
17 000 – 36 999	6	59 %
10 800 – 16 999	6	52 %
min – 10 799	6	45 %
Samtliga	24	53 %

Problemet i den sistnämnda gruppen är att två av de minsta kommunerna har mycket avvikande resultat troligen främst på grund av mer kortfattade

styrdokument där många variabler inte anges. Det drar ned resultatet för denna grupp mer än vad som troligen stämmer för alla kommuner av den storleken. Dessa två kan betraktas som avvikande kommuner.

Variabler som överensstämmer med SOSFS

Den faktor som visar störst överensstämmelse med de allmänna råden är *Faktiska boendekostnader inkluderar uppvärmning och obligatoriska avgifter*. I stort sett samtliga undersökta styrdokument anger denna faktor. Detta ger en mycket hög sannolikhet att detta stämmer för samtliga kommuner i landet med ett konfidensintervall på mellan 100 och 88 procent.

Även för variabeln som gäller *begravning* är överensstämmelsen mycket hög. 88 procent av kommunernas styrdokument överensstämmer här med de allmänna råden. Det kan även vara av intresse att notera att i några granskade styrdokument har nivåerna relativt sett satts betydligt högre (40+21+10 %) än vad Socialstyrelsens allmänna råd rekommenderar (max ett halvt basbelopp),

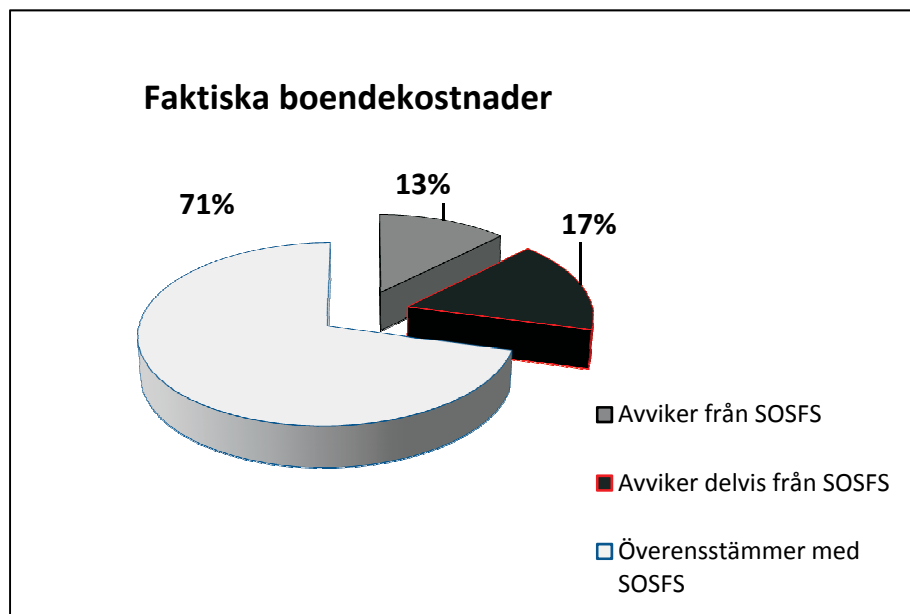
Kostnad för begravning bör inte överstiga 35 % av basbeloppet. Merkostnader för att begrava den avlidne utanför Sverige ingår inte i rätten till bistånd.

Boendekostnad

Övriga variabler inom området boendekostnader har också en relativt hög överensstämmelse med de allmänna råden (diagram 04).

- faktiska kostnader: 71 %
- vad en låginkomsttagare på orten ...: 71 %
- skäligt rådrum minst fyra månader: 71 %
- kortvarigt behov 3 månader: 67 %

Diagram 04. Överensstämmelse/avvikelse från SOSFS 2003:5 för variabeln faktiska boendekostnader i de 24 styrdokumenterna i den fördjupade granskningen

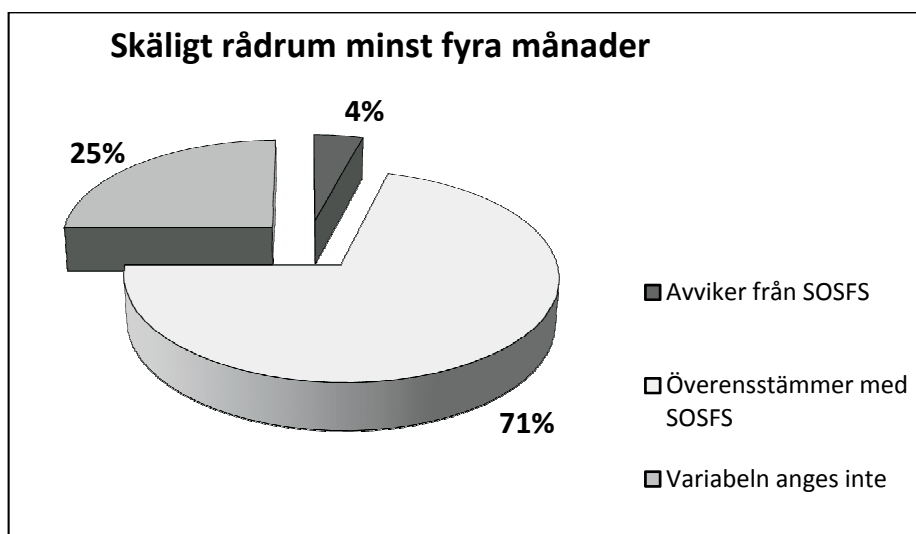


Det kan dock vara svårt att i vissa styrdokument identifiera en överensstämmelse med de allmänna rådens rekommendation om att det ekonomiska biståndet ska täcka de faktiska kostnaderna.

En stor andel av styrdokumenterna anger inledningsvis att det bara är skäliga kostnader som kan beviljas och då ofta med hänvisning till stora lokala bostadsföretags hyresnivåer och i vissa fall till Försäkringskassans normer för bostadsbidrag eller dylikt. Att de faktiska kostnaderna gäller vid kortvariga behov framgår dock av resonemangen om skäligt rådrum – för byte till en mindre eller billigare bostad – om minst fyra månader där det blir tydligt, ibland indirekt, att under de tre-fyra första månaderna är det den faktiska hyran som gäller.

Det är uppseendeväckande att 25 procent av kommunerna inte anger vad som är skäligt rådrum (diagram 05). En mindre del, 4 procent dvs. ett av de 24 undersökta styrdokumenterna, har angivit rådruget till endast 3 månader.

Diagram 05. Överensstämmelse/avvikelse från SOSFS 2003:5 för variabeln skäligt rådrom minst fyra månader i de 24 styrdokumenterna i den fördjupade granskningen.

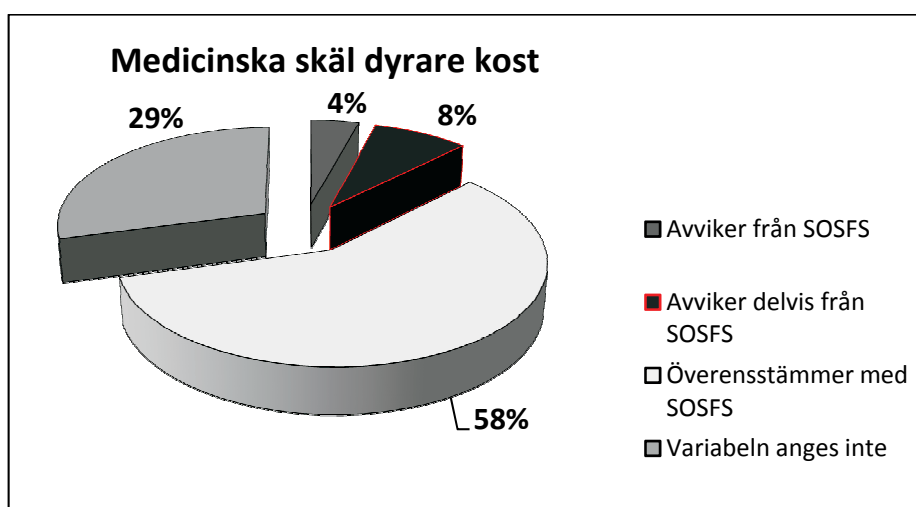


Norm högre nivå

Det ska framhållas att många styrdokument inte alls tar upp aspekten att beräkna riksnormens kostnader till en högre nivå. Detta är fallet i en fjärdedel av de granskade styrdokumenterna, vilket ger en konfidensintervall för riket på 0,17 och att den sanna andelen kan antas vara mellan 8 och 42 procent.

När det gäller de allmänna rådens exempel på när kostnaderna enligt riksnormen bör beräknas till en högre nivå är det endast med avseende på *medicinska skäl som grund för behov av dyrare kost* som det finns en någorlunda samlad överensstämmelse i de granskade styrdokumenterna. Där anger 58 procent detta som en riktlinje medan en knapp tredjedel inte har tagit upp detta skäl. (diagram 06)

Diagram 06. Överensstämmelse/avvikelse från SOSFS 2003:5 för variabeln högre norm för kost av medicinska skäl i de 24 styrdokumenterna i den fördjupade granskningen.



Norm lägre nivå

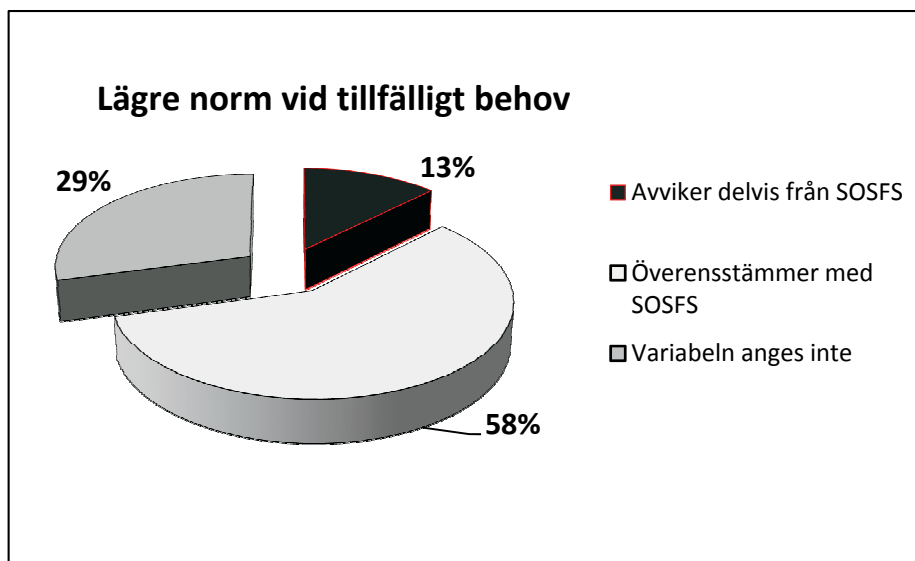
Vad gäller att ge riktlinjer om när riksnormens kostnader kan beräknas till en lägre nivå är det även påfallande många styrdokument som inte anger när så kan ske. Av kommunerna har 29 procent inte angett några riktlinjer för dessa situationer, vilket ger ett konfidensintervall mellan 11 och 47 procent (diagram 07). Det finns dock inget styrdokument som avviker helt från SOSFS 2003:5 i någon variabel vad gäller lägre nivå för riksnormsposterna.

Det är dock i de 24 granskade styrdokumenterna generellt fler aspekter (motsvarande kartläggningens variabler) som anges som skäl för reduktion än sådana som anges som skäl för höjning av riksnormens poster.

Tillfälligt behov

Vad gäller det allmänna rådet att beräkna riksnormens kostnader till en lägre nivå vid tillfälliga behov är överensstämmelsen stor i kommunernas styrdokument. Inget av styrdokumenterna i urvalet avvek *helt* från SOSFS 2003:5, bortsett från de 29 procent som inte alls angav några riktlinjer för lägre norm. Detta kan, enligt resonemanget ovan, i och för sig innebära en avvikelse från de allmänna råden, men kan inte heller tas som intäkt för tydlig avvikelse.

Diagram 07. Överensstämmelse/avvikelse från SOSFS 2003:5 för variabeln lägre norm vid tillfälligt behov i de 24 styrdokumenterna i den fördjupade granskningen.



Den fördjupade analysen visar att knappt tre fjärdedelar, 71 procent av de 24 granskade kommunernas riktlinjer, helt eller delvis överensstämmer med rekommendationerna i SOSFS 2003:5. För fullständig överensstämmelse är konfidensintervallet 0,19 och det kan därmed antas att detta stämmer för mellan 39 och 77 procent av landets kommuner.

Variabler som avviker från SOSFS 2003:5

Det mest framträdande när det gäller avvikelser från SOSFS 2003:5 avser två nivåbestämmelser av skälig levnadsnivå eller begränsningar i rätten till bistånd som inte anges i Socialstyrelsens rekommendationer. Det handlar således om begränsningar som inte har uttryckligt stöd i SOSFS 2003:5 och kan därför tolkas som ett mer restriktivt förhållningssätt än det Socialstyrelsen rekommenderar.

Allmänt kan även sägas att avvikelser från SOSFS 2003:5 för det mesta avser en mer restriktiv hållning än Socialstyrelsens rekommendationer. Undantagen är främst variablerna för *begravning* och *dator/Internet*.

Arbetsresor

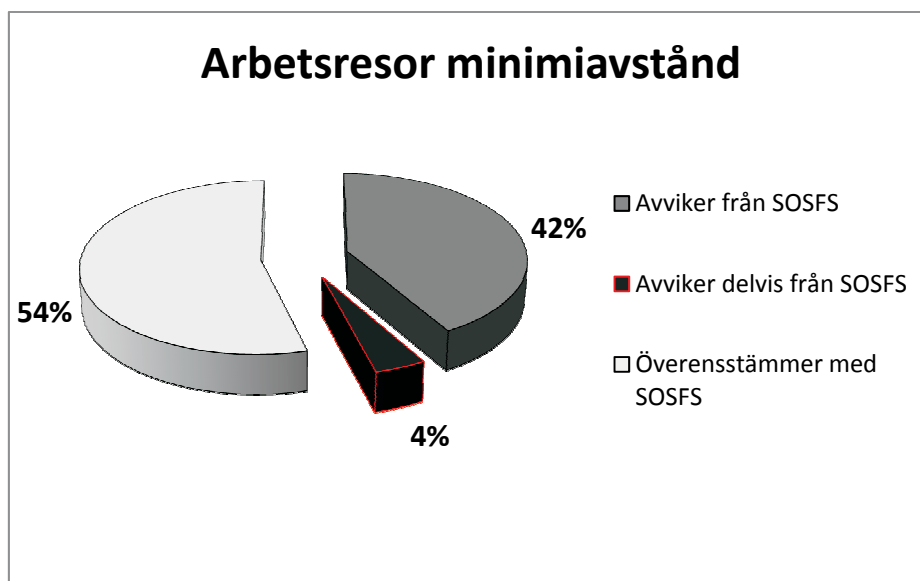
Socialstyrelsens allmänna råd rekommenderar att socialnämnden vid beräkningen av skäliga kostnader för arbetsresor i regel bör beakta månadskostnaden för lokala resor med allmänna kommunikationer.

Det nämns inget i rekommendationerna att det bör krävas att den enskilde går till fots eller cyklar om avståndet till arbetet eller arbetsförmedlingen understiger ett antal kilometer. Inte heller Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd tar upp den möjligheten.

Trots detta är det förvånansvärt vanligt att de lokala styrdokumentet ställer det som krav för att vara berättigad till ekonomiskt bistånd för arbetsresor. I den initiala granskningen fann vi att kraven om minimiavstånd mellan arbetet och hemmet varierar mellan två och sex kilometer.

Den fördjupade analysen i urvalet av styrdokument visar att en knapp majoritet av de undersökta styrdokumentet inte ställer några krav på minsta avstånd till arbetet eller motsvarande (diagram 08)

Diagram 08. Överensstämmelse/avvikelse från SOSFS 2003:5 för variabeln krav på minimiavstånd för arbetsresor i de 24 styrdokumentet i den fördjupade granskningen.



En av de undersökta riktlinjerna anger lite vagt ” inte inom rimligt gångavstånd” som krav för att vara berättigad till ekonomiskt bistånd för arbetsresor. Övriga, i detta fall en andel om 42 procent, ställer krav på mellan två och fem kilometer för att det ska anses ingå i skälig levnadsnivå och berättiga till ekonomiskt bistånd för arbetsresor. Det kan också förmodas att en av kommunerna ställer krav – i det enskilda fallet – på ännu längre sträcka eftersom man anger ” ... dock inte inom NN kommun” som har tre tätorter med en yta av drygt 180 km och en utsträckning om minst 19 kilometer. Eventuellt avses i riktlinjerna inte ”NN kommun” utan ”NN tätort” som har samma namn som kommunen, även den dock med en utsträckning på flera kilometer.

Arbetsresor beviljas endast om den sökande är tvingad (ej kan cykla eller gå) att använda allmänna kommunikationsmedel för att ta sig till och från arbetet/sysselsättningen. Avståndet från hemmet till arbetet/ sysselsättningen måste överstiga 6 kilometer enkel resa

Det kan också vara värt att notera att dessa krav inte är utmärkande och mer vanliga för större kommuner eller mindre utan förekommer i de flesta kommunstorlekar i urvalet.

Inte sällan finns det en motsvarande restriktivitet vad gäller resor för andra behov än arbetsresor t.ex. ungdomars behov av resor. Denna faktor har dock inte granskats närmare.

Spädbarnsutrustning

Inte heller vad gäller spädbarnsutrustning har de allmänna råden angett att ekonomiskt bistånd bör beräknas till ett visst belopp, för skäliga kostnader för nödvändig spädbarnsutrustning i samband med ett barns födelse. I samtliga undersökta kommuners styrdokument anges en maximinivå i procent av prisbasbeloppet för vad som kan beviljas i bistånd till spädbarnsutrustning.

Beloppen varierar mellan sju och tjugo procent av basbeloppet, vilket i kronor för år 2011 motsvarar 3 000 och 8 560 kronor.

Ytterligare ett krav som ställs upp i samband med detta biståndsändamål är att bistånd endast kan beviljas i samband med det första barnets födelse eller med mer eller mindre strikta begränsningar vid andra och tredje barnets födelse. Endast en knapp tredjedel av urvalet har utformat riktlinjer i detta avseende som stämmer helt med Socialstyrelsens rekommendationer.

Ytterligare en restriktion som många kommuner ställer upp i sina riktlinjer är att barnvagn som införskaffas ska vara begagnad.

Till efterföljande syskon beviljas som regel inte spädbarnsutrustning emedan syskonet förväntas ärva utrustning av sitt äldre syskon.

- - -

... genom arv från större syskon eller lån av utrustning från anhöriga.

Variabler som delvis avviker från SOSFS

Glasögon

Vad gäller bistånd till glasögon är det endast en femtedel av styrdokumenterna som kan sägas helt överensstämma med Socialstyrelsens rekommendationer. Liksom vad gäller spädbarnsutrustning förekommer många gånger beloppsgränser för vad glasögonbågar får kosta. Alternativt anges ”billigaste

alternativet eller ”lågprispaket” som norm. I några fall finns även riktlinjer om att överhuvudtaget inte bevilja bistånd till läsglasögon avsedda för medelålders med avtagande synskärpa.

Undantagsvis innehåller riktlinjerna anvisningar om individuell behovsprövning.

Hyresskulder/vräkning – barnperspektiv

Som framgår av kapitlet Barnperspektiv finns det enligt rapporten *Varför vräks fortfarande barn?* stora brister i socialtjänstens arbete med vräkningsförebyggande insatser för barnfamiljer[20].

Meddelande om uppsägning av hyreskontrakt är en anmälan. Anmälan ska omedelbart följas upp.

Mindre än hälften av de 24 granskade kommunerna i den fördjupade analysen har i sina riktlinjer ett tydligt barnperspektiv i fråga om ekonomiskt bistånd till hyresskulder, vilket kan sägas överensstämma med SOSFS 2003:5, medan drygt hälften är otydliga om barnperspektivet. En enskilda kommuns riktlinjer anger inte alls hyresskulder.

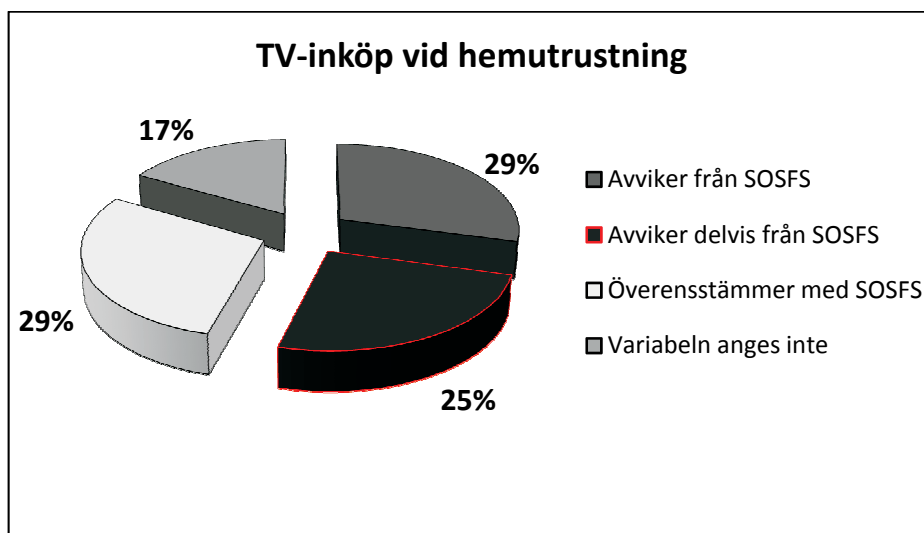
Tv-inköp vid hemutrustning

SOSFS 2003:5 rekommenderar att socialnämnden bör ge ekonomiskt bistånd till den hemutrustning som behövs inklusive behov som t.ex. rekreation och information via radio eller tv.

Drygt hälften av riktlinjerna som granskats avviker helt eller delvis från Socialstyrelsens rekommendationer avseende bistånd till anskaffning av tv (diagram 09).

Det vanligaste kravet som anges är att det ska finnas barn i hushållet eller att det ska föreligga särskilda behov. SOSFS 2003:5 anger dock inte detta som ett krav utan beskriver tv-innehav som en del av rekreation och informationsbehoven inom ramen för en skälig levnadsnivå.

Diagram 09. Överensstämmelse/avvikelse från SOSFS 2003:5 för variabeln tv ingår i hemutrustning i de 24 styrdokument i den fördjupade granskningen.



Många av riktlinjerna anger också belopps- eller procentgränser (av basbeloppet) för maximalt bidrag till tv-inköp, inte sällan en begagnad tv.

Val av inköpsställe

För variabeln att det inte ska ställas krav på särskilt inköpsställe vid inköp av hemutrustning, överensstämmer endast hälften av riktlinjerna helt med SOSFS 2003:5. De allra flesta avvikelserna avser att bistånd beviljas till begagnade möbler, ibland med undantag för sängutrustning.

Kravet på inköp av begagnade varor förekommer mest frekvent vad gäller inköp av hemutrustning men förekommer även omfattande i andra områden såsom spädbarnsutrustning och barnvagn.

Umgängesresor

På familjerättens område finns en övergripande bestämmelse i 6 kap. 2 a § FB enligt vilken barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. Det finns således inga andra intressen som kan gå före barnets bästa, t.ex. rättvisa mellan föräldrarna eller en förälders behov av kontakt med barnet (regeringens proposition 2005/06:99 *Nya vårdnadsregler* s. 85).

Socialstyrelsens rekommendationer är i vissa fall ganska detaljerade med punktlistor som anger precisa behov. Detta gäller även posten umgängesresor där en rad faktorer eller variabler nämns.

Socialstyrelsen rekommenderar att socialnämnden bör ge ekonomiskt bistånd till skäligena kostnader för att en förälder ska kunna umgås med sitt barn som bor på en annan ort.

Endast cirka 40 procent av de granskade styrdokumenterna kan sägas överensstämma med denna rekommendation - hälften av riktlinjerna avviker helt eller delvis från den. Ett fåtal har inte angett denna variabel och inte heller tagit upp behovet av umgängesresor alls.

Vid längre umgängesresor beviljas bistånd mer sällan.

Ett flertal av de som delvis avviker från SOSFS 2003:5 har angett att bistånd kan beviljas till *motsvarande billigaste färdstätt*, vilket inte alltid och efter en individuell behovsbedömning kan sägas vara skäligena kostnader, med tanke på att det i detta sammanhang anges ett annat mått än vanligtvis (se nedan).

En annan avvikelse från SOSFS 2003:5 är att i riktlinjerna begränsa antalet resor till *en resa per månad*, vilket också bör ges en individuell behovsprövning. En av de mer, ur ett barnperspektiv uppseendeväckande formuleringarna är: "Barnets intresse av att besöka en förälder får vägas mot reskostnadernas storlek."

Variabler anges inte

Det får anses anmärkningsvärt att så många av de granskade styrdokumenterna inte tydligt anger vad som enligt Socialstyrelsens allmänna råd är viktigt att inkludera i biståndet för att barnets bästa i detta avseende ska tillgodoses och värnas.

När det gäller frågan om att tillgodose behovet av *logi* för en förälder som utövar umgänge med sitt barn är det påfallande att detta inte anges i 88 procent av riktlinjerna.

En annan variabel inom området *umgängesresor* inom vilket iögonfallande många styrdokument inte formulerar en riktlinje är måttet *vad en familj i allmänhet har råd med*. Detta uttryckssätt är viktigt eftersom man här så tydligt avviker från hur det mått som vanligen används för skälig levnadsnivå, där ju måttet oftast är 'vad en låginkomsttagare har råd med'. 63 procent av styrdokumenterna har inte angett denna riktlinje. En kommun har i sina riktlinjer till och med valt att bortse från detta och ange det vanliga måttet: "Reskostnaderna kan jämföras med vad en låginkomsttagare har råd att bekosta."

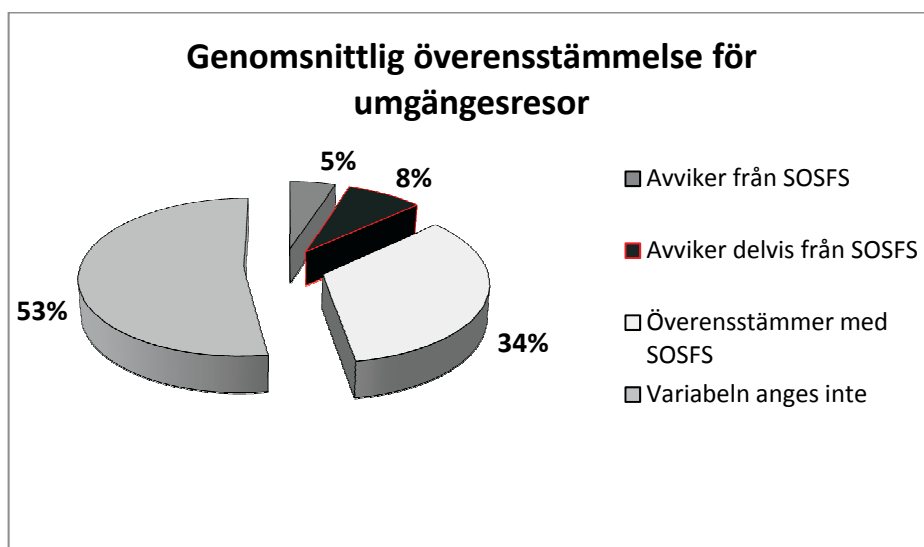
Det är också intressant att så många av styrdokumenterna inte anger att umgängesresor kan krävas till en plats utanför Sverige och Norden. På denna punkt överensstämmer endast en tredjedel av riktlinjerna med SOSFS 2003:5 och drygt hälften inte har angett detta alls.

Det kan även noteras att 79 procent av de granskade kommunerna inte angav att det vid umgänge mellan barn och föräldrar kan vara nödvändigt att tillämpa en högre nivå för riksnormen.

Vid en sammantagen bedömning av variablerna inom området *umgängesresor* (diagram 10) kan man konstatera att det är påtagligt få styrdokument (2 st av 24 i urvalet) som har alla variablerna i överensstämmelse med SOSFS 2003:5. Det är två stycken som inte alls tar upp umgängesresor i sina riktlinjer. I genomsnitt är det bara en tredjedel av styrdokumenterna som på området umgängesresor överensstämmer med SOSFS 2003:5.

Detta kan antas vara ett uttryck för bristande generellt barnperspektiv och i det enskilda fallet torde det leda till ett bristande specifikt barnperspektiv dvs. man gör inte alltid en individuell bedömning ur det enskilda barnets perspektiv.

Diagram 10. Genomsnittlig överensstämmelse/avvikelse från SOSFS 2003:5 för samtliga variabler inom umgängesresor i de 24 styrdokumenterna i den fördjupade granskningen.



Variabler som ofta inte anges i styrdokument

Som beskrivits i kapitlet Hinder och metodproblem är de resultat av granskningen som visar att en variabel inte har angetts i styrdokument ett problem i sig. Skälet till detta är att det inte går att utläsa av granskningen huruvida avsaknaden av just denna variabel (behovspost, ändamål eller mått) beror på ett aktivt val att utesluta den eller på att det anses som givet med tanke på att det finns rekommendationer från Socialstyrelsen.

Påfallande många riktlinjer saknar anvisningar om hur ett behov ska mötas som kan förmodas vara ganska vanligt inom ekonomiskt bistånd, nämligen hyreskostnader vid andrahandshyra eller för inneboende. Detta saknas helt i hälften av de granskade riktlinjerna.

Avgift för bostadsförmedling

En av de granskade variablerna som tydligast avviker från Socialstyrelsens rekommendationer i det att det inte alls anges i lokala styrdokument eller riktlinjer, är det allmänna rådet att socialnämnden *bör ge ekonomiskt bistånd till kostnader för bostadsförmedling för den som saknar eller behöver byta bostad*.

Av de granskade 24 styrdokument är det endast ett som överensstämmer med SOSFS 2003:5. I ett fall är det oklart var som ingår i den lokala riktlinjen då det endast anges att "Socialtjänsten kan medverka till bostadsbyte, om den enskilde eller familjen har svårigheter att få annan bostad." En kommuns riktlinjer anger att det inte ingår, vilket också kan ha att göra med om det i kommunen finns någon bostadsförmedling.

Övriga granskade styrdokument, 88 procent, har alltså ingen riktlinje om denna form av bistånd.

Riksnormen beräknas till en högre nivå vid utsatthet för brott

Om den enskilde har tillfälligt höga kostnader, t.ex. för livsmedel, kläder och skor eller telefon, som beror på att han eller hon är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående eller för något annat brott bör socialnämnden beräkna kostnaderna enligt riksnormen till en högre nivå (SOSFS 2003:5 genom ändringsförfattning SOSFS 2009:23).

Med tanke på de omfattande satsningar som har gjorts under ett drygt decennium i form av en nationell handlingsplan för att bekämpa våld i nära relationer [21] samt den lagändring som infördes i 5 kap. 11 § SoL är det en brist att så många styrdokument saknar vad som i många fall är avgörande för en våldsutsatt person i ett akut skede.

Endast en fjärdedel av kommunerna i urvalet anger detta på ett sätt som överensstämmer med SOSFS 2003:5. De övriga, 75 procent har inte angett detta särskilda behov i sina riktlinjer.

Det finns inte heller något som tyder på att avsaknaden beror på att kommunerna inte har hunnit revidera sina styrdokument efter ändringen av SOSFS 2003:5 i december år 2009. Två tredjedelar av de styrdokument som inte anger denna variabel är reviderade år 2010 eller 2011.

En kontakt med kvinnan och hennes eventuella barn bör inte fokuseras på pengar, utan på att tillgodose behoven.

Särskilt anmärkningsvärt kan denna stora andel som inte anger variabeln tyckas eftersom drygt var tredje (39 %) av dessa riktlinjer anger att handläggningen av ekonomiskt bistånd ska präglas av ett brottsofferperspektiv eller ett perspektiv som tar hänsyn till våldsutsatta, kvinnor i första hand.

Identitetshandling

Behovet av en identitetshandling får anses som grundläggande i dagens samhälle och bör därmed ingå i vad som är att betrakta som skälig levnadsnivå. Detta till trots överensstämmer endast knappt hälften (46 %) av de granskade styrdokumenterna med SOSFS 2003:5 på denna punkt. Ett mindre antal avviker delvis för att de medger bistånd till id-kort men inte ett pass. En stor del av styrdokumenterna (42 %) tar dock inte alls upp detta behov, vilket gör det vanskligt att avgöra om dessa kan sägas uppfylla kravet på skälig levnadsnivå i detta avseende.

Dator och Internet

I Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2003:5) nämns dator endast under rubriken realiserbara tillgångar där det anges att innehav av dator inte i regel bör påverka rätten till ekonomiskt bistånd. I handboken i övrigt nämns dator och Internet enbart då man konstaterar att i posten *Dagstidning, telefon och tv-avgift* ingår inte kostnader för Internetsamtal och dator.

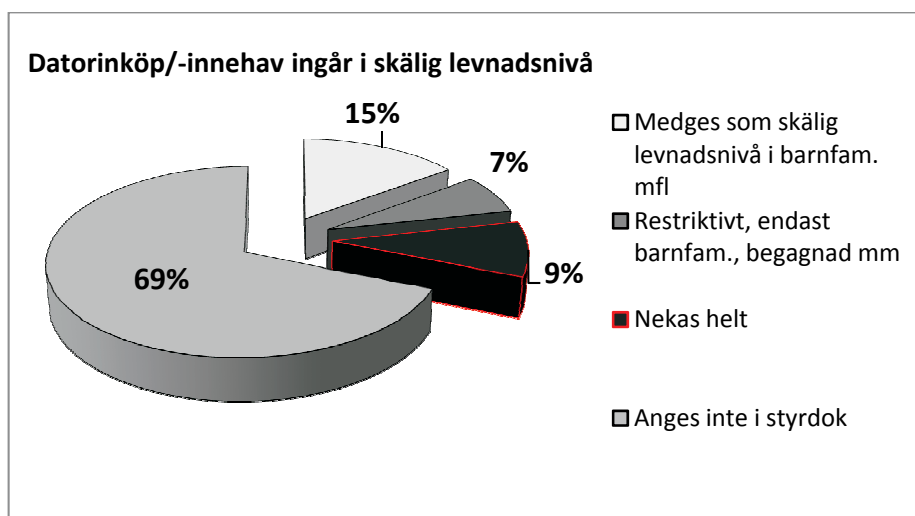
I sin rapportering av utredningsuppdraget att se över riksnormen och formerna för fastställande av denna föreslog Socialstyrelsen år 2007 följande: Den behovspost som i dag innehåller kostnader för dagstidning, telefon och tv-avgift bör byta namn till *Information och kommunikation* och att innehållet i postens varukorg bör ses över [1]. Denna översyn avsåg bland annat att anpassa behovsposten till samhällsutvecklingen framför allt vad gäller kommunikation inklusive det mycket allmänna användandet och innehavet av dator och Internet.

På förfrågan av Socialdepartementet har Socialstyrelsen även tittat särskilt på förekomsten av riktlinjer i de lokala styrdokumenterna som gäller innehav, inköp och bistånd till dator, Internet och bredbandsuppkoppling.

Bredbandsuppkoppling som begrepp förekommer mycket sparsamt varför fokus i en fördjupad och något utvidgad analys av materialet inriktats på förekomsten av dator och Internet som begrepp.

En genomgång gjordes av samtliga 75 styrdokument som levererats i digital form och resultatet var följande. Den stora majoriteten av styrdokumenterna, 69 procent nämner inte dator/Internet överhuvudtaget (diagram 11).

Diagram 11. Variabeln dator/Internet ingår i skälig levnadsnivå i de 75 digitala styrdokumenterna i den särskilda granskningen.



En knapp tiondel av de analyserade styrdokumenterna tar upp frågan om dator och Internet men anger samtidigt att det inte är ett behov som berättigar till ekonomiskt bistånd. I vissa fall citeras Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd *"Kostnader för internetanvändning ingår inte i skälig levnadsnivå."*. Som framgår ovan har Socialstyrelsen inte angett att behov av dator m.m. inte skulle ingå i skälig levnadsnivå, utan endast konstaterat att det inte ingår i behovsposten i riksnormen, så som den då beräknades i Konsumentverkets underlag.

I en mindre del, 7 procent av de granskade styrdokumenterna godkänns dator, innehav eller bistånd till inköp, men med tydliga begränsningar såsom att det endast gäller vissa barnfamiljer eller att det endast kan avse en begagnad dator.

Cirka 15 procent av de aktuella kommunerna medger dock i sina styrdokument att tillgång till dator eller Internet ingår i skälig levnadsnivå och att detta behov berättigar till ekonomiskt bistånd. I många fall gäller det främst barnfamiljer och kopplingen till skälig levnadsnivå anges tydligt vara att tillgång till dator och Internet är ett krav för att barn och unga ska klara dagens skolarbete samt att det innebär en risk att barn och unga som inte har tillgång till detta får en, i jämförelse med andra, bristande IT-kompetens. Det anges också att det för dagens unga utgör möjligheten att umgås med andra via sociala media.

Familjer där skolbarn stadigvarande bor ska beviljas bistånd till innehav av dator, max 11,7% av basbeloppet (2009: 5000 kr) och bredbandsuppkoppling. Syftet är att möjliggöra att alla barn och ungdomar ska kunna tillgodogöra sig den teknik som dagens utbildning och samhälle kräver.

Jämförelser med resultat av tillsynen

Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet Sydväst har under år 2011 startat en tillsyn för området ekonomiskt bistånd.

Socialstyrelsen har i tillsynen konstaterat att nämndernas arbete med ekonomiskt bistånd överlag präglats av god aktivitet och kontinuitet. Arbete

med tydliga individuella behovsbedömningar har förekommit hos samtliga nämnder. Det är dock ingen av de i kartläggningen särskilt granskade styrdokumentet som avser de 9 kommuner som Socialstyrelsen har genomfört tillsyn i. Tillsynsrapporten kan ses som ett komplement till den kartläggning, granskning och fördjupad analys som genomförts inom ramen för regeringsuppdraget och som kan bidra med en fördjupad bild av handläggningen av ekonomiskt bistånd. Av tillsynen framgår bland annat följande.

Det noteras att samtliga nämnder har tydliga rutiner och riktlinjer inom ramen för sitt arbete med ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen har inte i något fall kunnat notera att nämndernas riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd innebar en inskränkning av lagstiftningen. Hos ett antal nämnder var delar av de tillämpade riktlinjerna dock inte uppdaterade med den gällande lagstiftningen.

Dokumentationen har präglats av god struktur hos merparten av nämnderna.

Socialstyrelsen har noterat ett bristande barnperspektiv hos flertalet av de granskade nämnderna. I flera granskade hushåll där barn förekommit har barnens behov inte uppmärksammats på något sätt. I de fall barns behov har uppmärksammats, har det i regel handlat om att beviljas bistånd t.ex. till fritidsaktiviteter, cyklar och liknande kostnader förknippade med lek och fritid, vilket naturligtvis är positivt. Däremot har det i dokumentationen genomgående saknats en mer individuell belysning av de enskilda barnens vardagssituation och behov i de hushåll som granskats.

Vidare noterades brister kring inhämtande av samtycke för hembesök hos tre av nämnderna. Socialstyrelsen har också kunnat konstatera att hembesök förekommer mer sällan hos samtliga granskade nämnder.

Tillsynsrapporten visar hur komplicerat det är att få en bild av den faktiska handläggningen utifrån lokala riktlinjer eller andra styrdokument.

Slutsatser om resultaten

Det finns ett antal osäkerheter i denna kartläggning och det går inte att säkert uttala sig om i vad mån de lokala styrdokumentet totalt sett överensstämmer eller avviker från Socialstyrelsens allmänna råd.

Den sammantagna överensstämmelse i de lokala styrdokumentet med SOSFS 2003:5 så som det har kunnat beräknas i den fördjupade analysen är måttlig. Påfallande mycket av det som finns i Socialstyrelsens allmänna råd syns inte i de lokala riktlinjerna, men betydelsen av detta kan denna rapport inte närmare belysa.

Några utvalda områden uppvisar icke rekommenderade restriktioner (t.ex. arbetsresor) men det går inte att dra slutsatsen att det föreligger en allmän restriktivitet i kommunernas styrning av handläggning av ekonomiskt bistånd. Sammantaget är det inte en generell avvikelse från SOSFS 2003:5 och restriktivitet som präglar de lokala styrdokumentet utan bilden är skiftande.

Skälig levnadsnivå har inte närmare preciserats och tycks inte allmänt ha fått lokala tolkningar. Däremot antas i vissa fall riksnormen utgöra ett mått på skälig levnadsnivå. Socialstyrelsen delar inte denna syn utan anser att de skillnader som föreligger mot Konsumentverkets beräkningar av motsva-

rande behov är otillfredsställande. Detta är bekymmersamt då riksnormens behovsposter är den form av ekonomiskt bistånd som i stort sett alla enskilda mottagare erhåller och är beroende av.

Förändring över tid?

Metod

Cirka en tredjedel av alla kommuner skickade även in äldre styrdokument. En lika stor andel av de 24 kommunerna som ingick i den fördjupade studien hade också sänt in tidigare riktlinjer eller styrdokument. Denna särskilda jämförelse gjordes således av sju kommuners äldre styrdokument.

Fem av dessa kommuner sände in ett flertal äldre styrdokument, tre till åtta stycken. Jämförelsen mellan det aktuella, gällande styrdokumentet i respektive kommun gjordes i första hand mot det äldsta av inskickade dokument. Om inga skillnader uppträdde mellan det äldsta och det aktuella styrdokumentet antogs att det över tid inte skett några förändringar. Om skillnader förelåg analyserades det näst äldsta styrdokumentet osv.

Analysen av eventuella förändringar över tid bygger på den genomförda fördjupade analys av aktuella, gällande styrdokument som gjorts av ett urval, 24 stycken kommuners styrdokument. Skälet är att det som ska jämföras i äldre dokument måste vara kartlagt, analyserat och värderat för att det ska gå att se om det har skett några förändringar över tid.

Eftersom alla de 39 variabler som använts vid jämförelsen och den fördjupade analysen av urvalets 24 styrdokument inte uppvisade några påtagliga avvikelser från det samlade resultatet valde Socialstyrelsen att göra jämförelsen över tid på ett begränsat antal variabler. Dessa motsvarar dem som har beskrivits och kommenterats i föregående kapitel. På detta sätt kom 16 variabler att jämföras och analyseras i denna del av kartläggningen.

Resultat

Skälig levnadsnivå

Som framgår av kapitlet Resultat har begreppet skälig levnadsnivå inte getts någon tydlig uttolkning i de granskade lokala styrdokument. Detta gäller även för de granskade äldre styrdokument. Det har således inte heller skett någon förändring i tolkningen som har kunnat upptäckas vid granskningen.

Övriga variabler

Mycket få skillnader mellan äldre och aktuella styrdokument kunde hittas. Två av kommunerna uppvisade inga förändringar alls i de undersökta variablerna.

Av de 128 jämförelser som gjordes upptäcktes endast 17 förändringar i styrdokument. Dessa fördelade sig så att nio stycken var förändringar som innebär att styrdokumentet blivit mer överensstämmande med SOSFS 2003:5, medan åtta förändringar var sådana som innebär att det aktuella styrdokumentet avvek mer från SOSFS 2003:5 än det äldre hade gjort. Des-

sa kommuner har alltså genomfört förändringar över tid som kan sägas utgöra skärpningar av riktlinjerna. Samtidigt hade samma kommuner i de flesta fall också gjort förändringar som inneburit en större anpassning till rekommendationerna i SOSFS 2003:5.

De flesta förändringar till större överensstämmelse med SOSFS 2003:5 hänför sig till att de äldre styrdokumenterna inte inkluderat en viss variabel medan dessa finns med i de senare styrdokumenterna på sätt som inte avviker från Socialstyrelsens rekommendationer.

Vad gäller förändringar som inneburit större avvikelser från SOSFS 2003:5 har vanligen kommunerna i dessa fall infört striktare krav på olika nivåer såsom minimiavstånd till arbetet för att ha rätt till bistånd för arbetsresor, procent av prisbasbeloppet för några typer av behov. Detta kan innebära att kostnaderna för ekonomiskt bistånd påverkas i en viss men mycket begränsad grad.

Det går dock inte att dra slutsatsen att förändringar till större överensstämmelse är sådana som inte kommer att öka kommunernas kostnader. Som tidigare har framhållits är det omöjligt att avgöra vad den samlade effekten blir när en variabel inte anges i ett lokalt styrdokument.

Det sammantagna resultatet av denna avgränsade genomgång av äldre styrdokument för att upptäcka eventuella förändringar över tid är att det har skett få förändringar. Det finns inte några tydliga belägg för att utvecklingen, ens i de få undersökta kommunernas styrdokument och långt mindre i landet som helhet, uppvisar förändring i någon speciell inriktning.

Av styrdokumenterna framgår inte att det över tid har skett någon klar skärpning eller åtstramning i jämförelse med Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5.

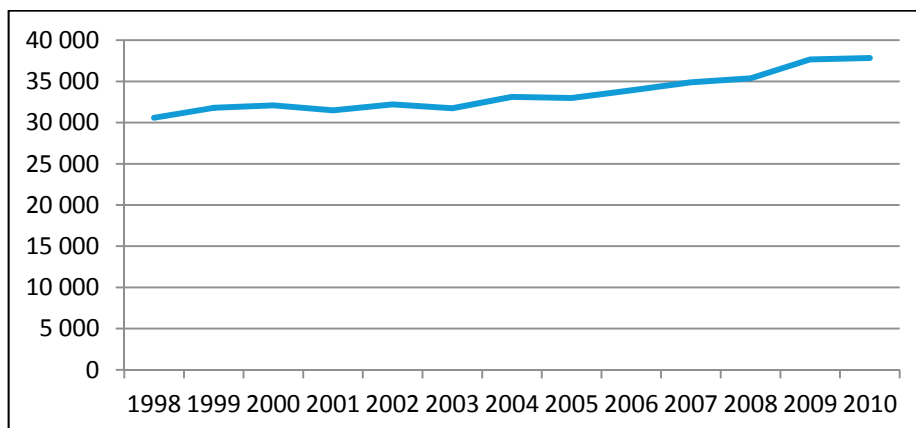
Kostnadsutvecklingen

Vi kan konstatera att det inte varit möjligt att dra några slutsatser om förändring över tid vad gäller kommunernas tolkning av skälig levnadsnivå så som detta uttrycks i deras riktlinjer eller styrdokument.

Socialstyrelsen har därför valt att även titta på om det i kostnadsutvecklingen, beräknat som utgivet bistånd per person, kan finnas tecken på en eventuell förändring i kommunernas tolkning av begreppet skälig levnadsnivå. Detta görs utifrån hypotesen att om kommunernas tolkning har blivit restriktivare i någon avgörande omfattning bör detta återspeglas i statistiken som helhet och särskilt i den del som redovisar genomsnittligt bidrag per vuxen biståndsmottagare och år.

Den framtagna statistiken visar att det inte kan spåras någon sådan tendens i utvecklingen av genomsnittligt bistånd per person (diagram 12).

Diagram 12. Kostnadsutveckling i fasta priser för biståndsbelopp per vuxen



Beräknat i fasta priser har det genomsnittliga biståndsbeloppet per år och vuxen biståndsmottagare sedan år 1998 fram till år 2010 ökat med 23,7 procent (tabell 2). Eftersom konsumentprisindex, KPI under samma tid endast ökat med 17,6 procent är det rimligt att anta att kommunernas biståndsbedömning inte har blivit restriktivare.

Tabell 02. Biståndsbelopp per vuxen biståndsmottagare av ekonomiskt bistånd inkl. introduktionsersättning

Årtal	Löpande priser	Fasta priser
1998	26 013	30 579
1999	27 166	31 788
2000	27 662	32 080
2001	27 807	31 490
2002	29 059	32 213
2003	29 188	31 744
2004	30 571	33 126
2005	30 584	32 991
2006	31 858	33 904
2007	33 508	34 888
2008	35 144	35 374
2009	37 236	37 667
2010	37 839	37 839

En möjlig orsak till denna ökning kan finnas i det faktum att det långvariga biståndstagandet ökar. Kostnaderna för ekonomiskt bistånd påverkas bl.a. av antalet biståndshushåll och biståndshushållens storlek. En av de viktigaste faktorerna är dock biståndstidens längd. En möjlig orsak till kostnadsökningen kan med andra ord finnas i det faktum att det långvariga biståndstagandet ökat. Socialstyrelsen har funnit att antalet långvariga biståndsmottagare ökat från cirka 128 700 till 166 100, dvs. med 29 procent, mellan år 2006 och 2010. Långvarigt biståndsmottagande har i många år stått för huvuddelen av kostnaderna för ekonomiskt bistånd. År 2010 fick 37 procent av samtliga vuxna biståndsmottagare (18 år och äldre) bistånd under minst

10 månader under året. Av dessa var 33 procent inrikes födda och 67 procent utrikes födda (inklusive flyktingar). Ytterligare en möjlig faktor som spelar in kan vara den ökande andelen utrikesfödda då dessa generellt har lägre inkomster från andra trygghetssystem och inte sällan större familjer [22].

Det skulle krävas ett omfattande fördjupningsarbete för att få svar på om kostnadsökningen i huvudsak beror på att biståndstiderna ökat, på att hushållen blivit större, på att kommunerna blivit mer restriktiva eller om det handlar om en kombination av dessa faktorer. Ett sådant arbete, rymms dock inte inom ramen för detta uppdrag.

Slutsats

Det har inte gått att finna och påvisa att kommunernas styrdokument har förändrats i nämnvärd utsträckning vare sig i en mer restriktiv riktning eller i en riktning mot större konformitet med Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd SOSFS 2033:5.

Den redovisade statistiska ökningen av biståndsbelopp per enskild vuxen biståndsmottagare tyder inte omedelbart på någon ökad restriktivitet, även om detta kan döljas av andra faktorer som har större genomslagskraft.

Barnperspektivet

Bakgrund

Som framgår av bakgrundskapitlet har Socialstyrelsen valt att även särskilt granska hur tillämpningen av ett barnperspektiv regleras i de lokala styrdokumenten vid handläggning av ekonomiskt bistånd.

I samband med att bestämmelsen om barnets bästa fördes in i socialtjänstlagen år 1998 uttalades följande: ”Regeringen anser att varje beslut som rör ett barn måste grunda sig på en bedömning om vad som är bäst för just det barnet. Olika förslag till lösningar behöver analyseras och vägas mot varandra i en beslutssituation. Barnets bästa är inte alltid avgörande för vilket beslut som fattas, men ska alltid beaktas, utredas och redovisas. ... Det betyder att även barnens situation bör uppmärksammas när vuxna vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt eller annat bistånd till familjen”. (Prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 99-100)

Socialstyrelsen gav i samarbete med länsstyrelserna år 2003 ut en rapport, *Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd*, [23] som har påverkat flera kommuners arbete med att införa ett tydligt barnperspektiv i handläggning av ekonomiskt bistånd. Ett flertal länsstyrelser har efter publiceringen 2003 genomfört uppföljningar av hur barnperspektivet tillämpas i kommunerna [24, 25].

Som tidigare nämnts fick Socialstyrelsen år 2006 ett särskilt uppdrag att se över riksnormen och publicerade 2007 rapporten *Översyn av riksnormen*. I rapporten framhölls barns utsatthet i familjer som lever långvarigt med ekonomiskt bistånd. Av rapporten framgår att det finns en påtaglig risk att barnen påverkas negativt i familjer som har bistånd under lång tid. ”Barn i familjer med svag ekonomi är överrepresenterade på flera områden där barn kan ha problem. Överrepresentationen gäller t.ex. barnmisshandel och mobbning, föremål för barnavårdsutredning, omhändertagande och att barnet i vuxen ålder erhållit ekonomiskt bistånd.”

I rapporten till regeringen presenterade Socialstyrelsen även ett konkret förslag för att stärka barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd, genom att en *ny post*, ”Barns särskilda behov”, infördes i 4 kap. 3 § 2 socialtjänstlagen (2001:453). Posten var tänkt att ligga som en särskild utgiftspost inom försörjningsstödet men utanför riksnormen. Förslaget kom dock inte att realiseras.

Varför vräks fortfarande barn?

Av rapporten *Varför vräks fortfarande barn?* framgår att de allra flesta vräkningar (90 procent) beror på hyresskulder [20]. Rapporten redovisar vidare att det inte är ovanligt att vräkningshotade familjer hastigt lämnar sitt boende för att undvika vräkningen. Det finns inga uppgifter om hur omfattande

detta är, men författarna konstaterar att det ur ett barnperspektiv är jämförbart med vräkning.

Det är vidare mycket vanligt att barn stadigvarande bor i vräkningshotade hushåll – i nästan 75 procent av fallen. Av dessa hushåll vräktes 30 procent och av hushållen där barn bodde periodvis vräktes drygt hälften.

Författarna konstaterar också att vräkningarna haft mycket negativa effekter på barnen. Deras boendesituation försämras dramatiskt, de förlorar sitt sociala sammanhang, tvingas byta skola och mår dåligt av den kris deras föräldrar hamnar i.

Rapporten redovisar också att socialtjänstens handläggning brister bl.a. vad gäller att förebygga vräkningar. Man skriver att ”metoder saknas ... för att bedöma och åtgärda upprepade hyresskulder, beakta barnets bästa vid utredningar om ekonomiskt bistånd och för att bedöma enskildas förmåga att planera sin ekonomi i förhållande till nivån på försörjningsstödet.”

Tillsyn i tio kommuner och stadsdelar

Socialstyrelsen, Region Sydväst har under år 2011 granskat handläggningen av ekonomiskt bistånd i tio utvalda socialnämnder i Västra Götaland och Halland bl. a avseende barnperspektivet.

Socialstyrelsen noterade ett bristande barnperspektiv hos flertalet av de granskade nämnderna. I flera granskade hushåll där barn förekommit har barnens behov inte uppmärksamats på något sätt. Oftast handlade insatser utifrån barnperspektivet om bistånd till t.ex. fritidsaktiviteter, cyklar och liknande kostnader förknippade med lek och fritid.

Genomgående saknades en mer individuell belysning av de enskilda barnens vardagssituation och behov i de hushåll som granskats. Socialstyrelsen har noterat ett övergripande ”vuxenperspektiv” där de enskilda själva fått synliggöra sina barn inför handläggarna.

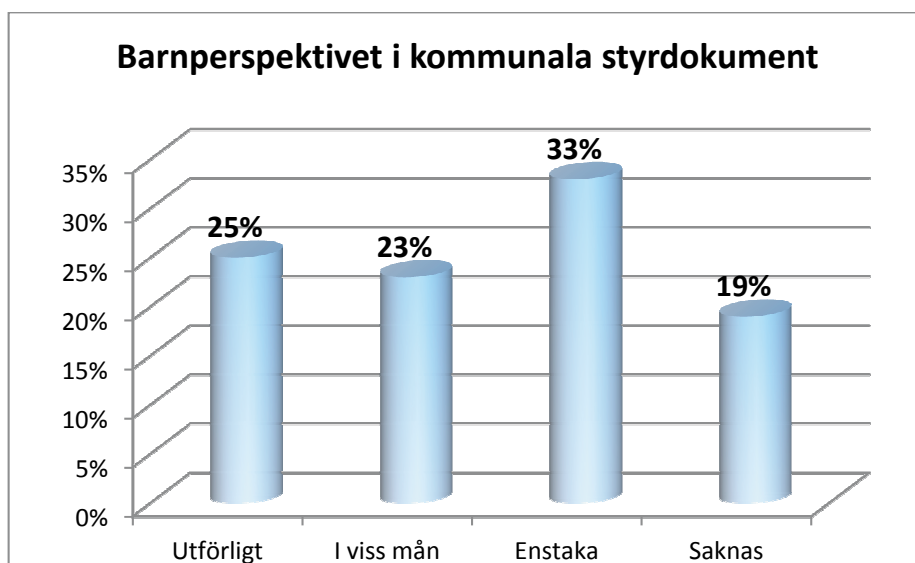
Barnperspektivet i styrdokument

Översiktligt om barnperspektivet i riktlinjer

Den initiala granskningen som gjordes av samtliga då insända styrdokument visade att många riktlinjer innehåller ett särskilt avsnitt kallat ”Barnperspektivet” medan andra även har lagt till punkter som de kallar för ”generellt barntillägg” eller ”generellt jultillägg”. Andra sätt att se om riktlinjer har ett barnperspektiv var att titta på hur generösa de är när det gäller beviljande av ekonomiskt bistånd till dator, tv, umgänge, badkort, stughyra och cykel.

Den initiala granskningen klargjorde att barnperspektivet inte har fått genomslag i de lokala styrdokumenten. Endast en fjärdedel av styrdokumenten har beskrivit och använt barnperspektivet på ett utförligt och genomgripande sätt (diagram 13). Så mycket som var femte av de granskade styrdokumenten har inte ens omnämnt barnperspektivet och en tredjedel tar upp detta endast i förbigående eller omnämmer det i de övergripande målen, men utvecklar det inte vidare i olika riktlinjer. Övriga kommuner, 23 procent, tar upp barnperspektivet i viss mån och ibland vid specifika behovsposter.

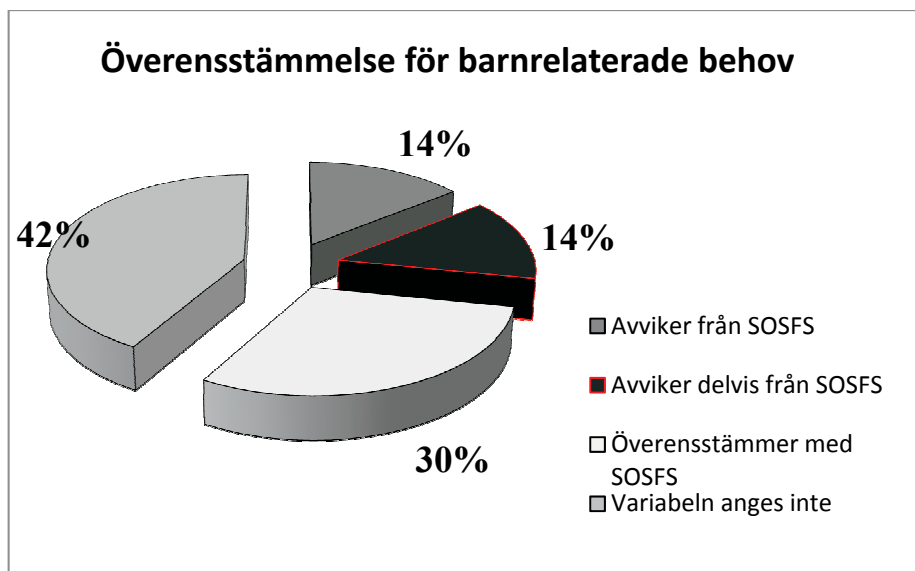
Diagram 13. Barnperspektivet i de kommunala riktlinjerna vid en initial granskning av 240 kommuners styrdokument



Samlade intryck av den fördjupade analysen

Vissa av variablerna är särskilt inriktade på barns behov såsom *spädbarnutrustning, umgängesresor, rekreation* m.m. Genom att jämföra resultatet av den fördjupade analysen för just dessa variabler med resultatet för samtliga variabler kan vi få en viss uppfattning huruvida barnperspektivet slår igenom i de lokala riktlinjerna på detaljnivå.

Diagram 14. Överensstämmelse/avvikelse från SOSFS 2003:5 för barnrelaterade variabler i de 24 styrdokumenten i den fördjupade granskningen.



Denna jämförelse visar att styrdokumenten till 30 procent sammanlagt överensstämmer inom området 'barnrelaterade' variabler (diagram 14). Å andra sidan är det ännu vanligare att styrdokumenten inte anger något för de olika barnrelaterade variablerna.

Om vi jämför dessa resultat med de samlade värderingarna för samtliga variabler (se sid. 32 och diagram 02) kan vi se att överensstämmelsen med SOSFS 2003:5 var större när samtliga variabler räknas in (42 %) och att andelen som inte anger något för dessa olika variabler eller i huvudsak stämmer är ungefär lika stor. Däremot är andelen variabler där styrdokumenten avviker större när det gäller barnrelaterade behovsposter eller variabler, 14 procent jämfört med det samlade resultatet, 8 procent.

Barnets intresse av att besöka en förälder får vägas mot reskostnadernas storlek.

Det tycks alltså som att barnperspektivet inte har en tydlig plats i de lokala styrdokumenten. Tvärtom är det alltså sämre överensstämmelse med Socialstyrelsens allmänna råd när det gäller barn än det är generellt.

Särskilt om vräkningar

När det gäller barnperspektivet i samband med hyresskulder och hotande vräkningar är de analyserade styrdokumenten betydligt mer i överensstämmelse med SOSFS 2003:5 än för många andra variabler. Endast en kommun har inte angett detta i sina riktlinjer medan 42 procent överensstämmer helt och resterande 54 procent av styrdokumenten överensstämmer delvis med Socialstyrelsens rekommendationer kring hyresskulder och barnperspektivet.

Hur detta sedan fungerar i vardagen och de enskilda fallen är en annan fråga som belyses av den rapport som redovisades ovan, här påpekades att alltför många barn fortfarande vräks och att det saknas metoder och metodutveckling inom socialtjänsten.

Exempel på riktlinjer om dator

Tillgång till dator och internet blir allt nödvändigare för barn i grundskola och gymnasium. I skolarbetet sker en stor del av informationsinhämtandet via internet, och hemuppgifter och projektarbeten ska dokumenteras på dator. Kommunikationen mellan skolpersonal och föräldrar sker där till i hög utsträckning via e-post, och skolorna har elevsidor med information om närvaro, läxor m m.

Idag har många hushåll i Sverige dator, men för familjer som lever på försörjningsstöd under lång tid är det svårt att klara utgifterna för inköp och bredbandskostnader. Detta kan medföra att barn och ungdomar i ekonomiskt utsatta familjer riskerar att släpa efter kunskapsmässigt när det gäller IT. Grundkunskaper inom IT samt IT-vana är ofta nödvändigt i eftergymnasiala utbildningar och i yrkeslivet varför det ur ett jämlikhetsperspektiv är viktigt att alla barn och ungdomar, oavsett familjens ekonomiska förutsättningar får möjlighet att utveckla det.

Dagens ungdomar har en del av sina mötesplatser och kontaktytor på nätet och det bedöms angeläget att även ungdomar i ekonomiskt utsatta familjer får möjlighet att delta i denna typ av gemenskap.

Särskilt om dator/Internet

När det gäller bistånd till dator eller Internetuppkoppling är det mer komplicerat eftersom detta inte nämns i SOSFS 2003:5 förutom omvänt vad gäller posten *Dagstidning, telefon, tv-licens* i riksnormen. Det kan således inte göras en jämförelse med SOSFS 2003:5. Inom ramen för granskning av hur barnperspektivet återspeglas i de lokala riktlinjerna kan det dock användas som en indikation på hur barnperspektivet får genomslag.

De allra flesta kommuners riktlinjer tar inte upp behovet av dator och Internet (se sid 44ff). Av de utvalda kommunernas styrdokument gäller detta för tre fjärdedelar medan 8 procent uttryckligen anger att det inte ingår i skälig levnadsnivå, även med hänvisning felaktigt till att Socialstyrelsen har angett att det inte ingår i skälig levnadsnivå (se diagram 11 sid 46)

Ett fåtal, 17 procent, har inkluderat detta behov i skälig levnadsnivå med hänvisning till barnperspektivet, i några fall med väl underbyggda argument för varför det är att betrakta som ett nödvändigt behov. I det inkluderade exemplet (se faktaruta) ges ett exempel på hur barnperspektivet kan realiseras i konformitet med barnkonventionen.

Slutsats

Barnperspektivet är synligt i 80 procent av de granskade styrdokumenterna, men det omnämns på en generell nivå och är inte ett perspektiv som genomsyrar innehållet. Endast i en fjärdedel av styrdokumenterna beskrivs barnperspektivet utförligt. I vissa kommuners riktlinjer är det däremot väl synligt och rutiner finns för barnkonsekvensanalys, checklistor liksom Barnkonventionens text.

Resultaten av analysen pekar också på att styrdokumenterna i de olika specifika delarna, behovsposter m.m. inte konsekvent anlägger ett specifikt barnperspektiv, dvs. vad som är bäst för just det enskilda barnet. Detta gäller särskilt inom områdena *umgängesresor, hyresskulder/vräkningar samt dator/Internet*.

Denna särskilda granskning av barnperspektivet ger en övergripande bild som tyder på att barnperspektivet i många fall endast omnämns i de lokala riktlinjerna som en formsak utan att omsättas i konkret handling. Det finns dock också enstaka exempel på välutvecklat arbete med barnperspektivet.

Vidare pekar undersökningar [20] och Socialstyrelsens tillsyn på att det fortfarande är stora brister i handläggningen av ekonomiskt bistånd när det gäller kompetens, politisk styrning och metodutveckling för att tillämpa ett barnperspektiv i enlighet med Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter och dess avtryck i socialtjänstlagens krav [26].

Referenser

1. Socialstyrelsen. Översyn av riksnormen. Stockholm; 2007.
2. Socialstyrelsen. Ekonomiskt bistånd Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten. Stockholm: Socialstyrelsen; 2003.
3. Prottas, JM. People-processing : the street-level bureaucrat in public service bureaucracies. Lexington, Mass.: Lexington books; 1979.
4. Lipsky, M. Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation; 1980.
5. Hasenfeld, Y. Human services as complex organizations. Newbury Park, Calif.: Sage; 1992.
6. Minas, R. Administrating poverty : studies of intake organization and social assistance in Sweden. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan, Stockholms universitet; 2005.
7. Gustafsson, B, Hydén, L-C, Salonen, T. Beslut om socialbidrag i storstäder. Malmö: Sekretariatet för sociala studier, Malmö socialförvaltning; 1990.
8. Hydén, L-C, Kyhle Westermarck, P, Stenberg, S-Å. Att besluta om socialbidrag : en studie i 11 kommuner. Stockholm: Centrum för utvärdering av socialt arbete, Socialstyr.; 1995.
9. Stranz, H. Utrymme för variation : om prövning av socialbidrag. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet; 2007.
10. Kullberg, C. Work and Social Support: Social Workers' Assessments of Male and Female Clients' Problems and Needs. *Affilia: Journal of Women & Social Work*. 2004; 19(2):199-210.
11. Hedblom, A. Aktiveringspolitikens Janusansikte : en studie av differentiering, inklusion och marginalisering. Lund: Socialhögsk., Univ.; 2004.
12. Powell, WW, DiMaggio, PJ. The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press; 1991.
13. Meyer, JW, Rowan, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. 1977; 83(2):340-63.
14. Ahrne, G. Delvis människa, delvis organisation. Stockholm; 1993.
15. Johansson, H. I det sociala medborgarskapets skugga : rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen. Lund: Arkiv; 2001.
16. Galligan, D. Discretionary Powers. A legal study of Official Discretion. Oxford: Clarendon; 1995.
17. Banks, S. Ethics and Values in Social Work. Basingstoke: Palgrave; 2001.
18. Staaf, A. Rättssäkerhet och tvångsvård. En rättssociologisk studie. Lund: Sociologiska institutionen; 2005.

19. Salonen, T, Ulmestig, R. Nedersta trappsteget : en studie om kommunal aktivering. Växjö: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Univ.; 2004.
20. Stenberg, S-Å, Kjellbom, P, Borg, I, Sonmark, K. Varför vräks barn fortfarande? Stockholm: Institutet för social forskning (SOFI); 2010.
21. Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Stockholm: Riksdagen; 2008.
22. Socialstyrelsen. Lägesrapport 2012. Hälso- och sjukvård och socialtjänst. Socialstyrelsen; Under utgivning 2012.
23. Socialstyrelsen. Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Stockholm: Socialstyr., Länsstyrelserna; 2003.
24. Barnperspektivet i kommunernas riktlinjer för ekonomiskt bistånd. Uppsala: Länsstyrelsen i Uppsala län; 2008.
25. Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd – en uppföljning 2006. Karlskrona,: Länsstyrelsen i Blekinge län; 2007.
26. Barnkonventionen : FN:s konvention om barnets rättigheter. Stockholm: UNICEF Sverige; 2009.

Bilaga 1 – Tillsynsrapporter

Tillsyn enligt socialtjänstlagen (2001:453) av 10 socialnämnders arbete med ekonomiskt bistånd i Region Sydväst (Västra Götaland, Halland)

Dnr 9.1-8785/2011

2011-12-14

Bakgrund

Socialstyrelsen Region Sydväst (nedan Socialstyrelsen) har under år 2011 beslutat att granska handläggningen av ekonomiskt bistånd i tio utvalda socialnämnder i Västra Götaland och Halland. De ansvariga inspektörerna har varit Ann Tåhlin och Zlatan Pulic.

Handläggningen inom ekonomiskt bistånd skall granskas utifrån rättsäkerhet (från ansökan till beslut under de senaste sex månaderna), barnperspektiv, rutiner och riktlinjer, handläggningstider, delaktighet, samverkan. Socialstyrelsen har även analyserat tidigare inkomna ärenden till myndigheten samt ärenden där Socialstyrelsen har konstaterat någon form av brist i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Målgruppen för tillsynen är vuxna som varit aktuella för ekonomiskt bistånd längre än 10 månader, i första hand unga vuxna 18-29 år.

Syftet med tillsynen är att upptäcka och påtala brister som kan påverka säkerheten för befolkningen och för den enskilde samt kontrollera att lagstadgade krav uppfylls och att en god kvalitet säkerställs i verksamheterna. Tillsynens mål är att tillsynsobjekt som står under Socialstyrelsens tillsyn uppfyller krav och mål enligt lagar, förordningar och föreskrifter.

På verksamhetsnivå innebär ovanstående att rutiner är kända och tillämpas och att verksamheterna uppfyller krav och mål enligt lagar, förordningar och föreskrifter. Socialstyrelsen ska även granska om den enskildes rättsäkerhet tillgodoses och att den enskilde är delaktig i planeringen samt att skriftliga handlingsplaner finns upprättade.

Sammanfattande iakttagelser

Socialstyrelsen har fram till dagens datum besökt nio av de sammanlagt tio nämnderna. En stadsdelsnämnd (Angered) kommer att besökas under 2012 på grund av verksamhetens storlek. Socialstyrelsen har därmed beslutat att fördela fler resurser till den tillsynen och samtidigt granska fler personakter i syfte att få en mer rättvisande bild av verksamheten. Beslut har fattats gällande sex av de nio besökta nämnderna. Mellan nio och femton akter har granskats i varje nämnd, sammanlagt 71 stycken.

Socialstyrelsen har noterat att nämndernas arbete med ekonomiskt bistånd överlag präglats av god aktivitet och kontinuitet. Arbete med tydliga individuella behovsbedömningar har förekommit hos samtliga nämnder. De rätts-

säkerhetsaspekterna som Socialstyrelsen granskat har uppfyllts hos samtliga nämnder med undantag för enstaka ärenden där exempelvis dokumentation angående enskildas delaktighet i handläggningen inte varit tillräcklig, samt att besvärshänvisningar och tydliga beslutsmotiveringar saknats. Vidare noterades att en nämnd tillämpade en generell regel som innebar att föregående månads hyra skulle vara betald innan bistånd till ingående månads hyra kunde beviljas.

Samtliga nämnder har tydliga rutiner och riktlinjer inom ramen för sitt arbete med ekonomiskt bistånd. Kvalitetsdokumenten är i de flesta fall uppdaterade och väl överensstämmande med lagstiftningen. Socialstyrelsen har inte i något fall kunnat notera att nämndernas riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd innebar en inskränkning av lagstiftningen. Hos ett antal nämnder var delar av de tillämpade riktlinjerna dock inte uppdaterade med den gällande lagstiftningen. Kvalitetsarbetet har överlag varit tillfredsställande med goda exempel som till exempel en nämnd som hade en kvalitetsansvarig som granskade handläggarnas ärenden två gånger per år och där fanns dessutom uppdrag från nämnden till socialtjänsten att arbeta med bemötande- och tillgänglighetsundersökningar.

Dokumentationen har präglats av god struktur hos merparten av nämnderna. Hos en nämnd var dokumentationen inte överblickbar på ett lättillgängligt sätt men i övrigt var dokumentationen tillräcklig hos samtliga nämnder. Socialstyrelsen har i dokumentationen kunnat utläsa att nämnderna på ett tydligt sätt arbetar mot självförsörjning och planerar därefter. Enskilda arbetsplaner i personakterna saknades hos ett flertal nämnder och även om det inte är ett krav enligt lagstiftningen hade det varit önskvärt och bidragit till ännu bättre överblick i varje personakt.

Socialstyrelsen har noterat ett bristande barnperspektiv hos flertalet av de granskade nämnderna. I flera granskade hushåll där barn förekommit har barnens behov inte uppmärksammats på något sätt. I de fall barns behov har uppmärksammats, har det i regel handlat om att beviljas bistånd t.ex. till fritidsaktiviteter, cyklar och liknande kostnader förknippade med lek och fritid, vilket naturligtvis är positivt. Däremot har det i dokumentationen genomgående saknats en mer individuell belysning av de enskilda barnens vardagssituation och behov i de hushåll som granskats. Att fokusera på barnperspektivet är av stor vikt i ärenden med långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd. Barnen i dessa familjer kan vara mer utsatta än vad som kan anses vara normalt för andra barn. Socialstyrelsen har noterat ett övergripande "vuxenperspektiv" där de enskilda själva fått synliggöra sina barn inför handläggarna.

Socialstyrelsen har hos två nämnder noterat tydliga brister kring arbetet med våld i nära relationer samt våldsutsatta kvinnor. Vid en av nämnderna rörde bristen underlåtenhet att utreda misstänkt våld i nära relation och barn som bevittnat våld. Hos den andra nämnden informerades en våldsutsatt kvinna att hon kunde ta kontakt med kriscentrum. Ingen ytterligare åtgärd vidtogs. I samma ärende fanns även brister kring samverkan vad gällde kvinnans missbruk.

Vidare noterades brister kring inhämtande av samtycke för hembesök hos tre av nämnderna. Justitieombudsmannen har i flera beslut uttalat sig om att ett hembesök inte kan företas om ett samtycke inte är inhämtat i förväg. I

det fall den enskilde inte lämnar samtycke kan det medföra ett avslag med hänvisning till att socialtjänsten inte kunnat utreda tillräckligt. Socialstyrelsen har också kunnat konstatera att hembesök förekommer mer sällan hos samtliga granskade nämnder.

Socialstyrelsen konstaterar även att det kan vara problematiskt för helhetsperspektivet i de kommuner där socialtjänstens verksamhet delats upp under olika nämnder. Socialstyrelsen har i tillsynen noterat två kommuner med denna typ av organisation och i båda fall kunde brister kring samverkan med socialtjänstens olika enheter konstateras. Socialstyrelsen har i dessa fall påmint nämnderna om vikten av att tydliga samverkansrutiner utformas och tillämpas i organisationen.